

Tore Omholt

SAMARBEID I SENTRUM

**Et systemteoretisk perspektiv på
sentrumsutvikling og kollektiv
handlingskapasitet som grunnlag for lokal
utvikling**

Avhandling for Ph.D. graden ved

Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Universitetet i Oslo

Oslo november 2008

© **Tore Omholt, 2009**

*Doktoravhandlingar forsvart ved
Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
No. 173*

ISSN 1504-3991

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven eller med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Omslag: Inger Sandved Anfinsen.
Trykk og innbinding: AiT e-dit AS, Oslo, 2009.

Produsert i samarbeid med Unipub AS, Oslo.
Avhandlingen blir kun produsert av Unipub AS i forbindelse med disputas.
Alle henvendelser vedrørende avhandlingen skal rettes til rettighetshaver eller enheten der doktorgrad er forsvart.

*Unipub AS er et heleid datterselskap av
Akademika AS, som eies av Studentsamskipnaden i Oslo.*

FORORD

Motivasjonen for å skrive denne avhandlingen har sitt grunnlag i flere forhold. Blant disse kan nevnes:

- En bekymring over manglende forståelse av næringsutvikling generelt, og av handelsnæringen spesielt.
- En tilsvarende bekymring over manglende og uklart teorigrunnlag med hensyn til kollektiv handling som grunnlag for lokal næringsvirksomhet.

Hvorvidt jeg med denne avhandlingen bidrar til å bedre noen av disse tilstandene overlater jeg nå til andre å vurdere.

En stor del av prosjektarbeidet som ligger bak avhandlingen har vært støttet av Handelens Hovedorganisasjon HSH og Norges forskningsråd NSF, og jeg er stor takk skyldig for denne støtten.

En spesiell takk til professor Bjørn Gustavsen, som fikk meg involvert i arbeidet med handelsvirksomhet og handelssentre og som har bidratt mye med inspirerende samtaler, og til professor Per Engelstad, som var med å planlegge og å gjennomføre den første dialogkonferansen i Porsgrunn.

En særlig stor takk må gå til de lokale "systementreprenører" og kontaktpersoner i Porsgrunn, i første rekke Kjell Pedersen og Lars Iver Larsen, som har vært til uvurderlig hjelp under gjennomføringen av våre analyser og intervensjoner, og som entusiastisk har fulgt opp resultatene. I samme forbindelse vil jeg også takke de mange informanter i flere byer, som har stilt opp og bidratt med sine kunnskaper om forholdene, og som i mange tilfeller har gitt uvurderlig assistanse til prosjektarbeidet. En takk også til professor Svein Arne Jessen som har "dyttet på" arbeidet og kommentert tidlige utkast.

En spesiell takk går også til bedømmelseskomiteens medlemmer; professor Roar Hagen, professor Ragnvald Kalleberg, og forsker Jan Erling Klausen, som har kommet med omfattende og konstruktive merknader som har vært til stor hjelp.

Til slutt en særlig takk til familiemedlemmer; Frode som har hjulpet til med figurer og IT-kompetanse, Hallvard som har tatt deler av det språklige, og Arnny, som har slitt seg gjennom knotete språk, ulne tanker, og gitt uvurderlige innspill.

INNHold

FORORD.....	1
1. BAKGRUNN, SOSIOLOGISK TEORI, METODISKE PROBLEMER OG OPPLEGG.....	9
BAKGRUNN FOR AVHANDLINGEN: SENTRALE FORSKNINGSSPØRSMÅL KNYTTET TIL BYSENTRENES SITUASJON.....	9
AVHANDLINGENS VIDERE DISPOSISJON	14
2. TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ ORGANISERING OG KOLLEKTIV	
HANDLINGSKAPASITET.....	17
GENERELT OM BETYDNINGEN AV STED OG ROM I SOSIOLOGISK TEORI.....	17
ORGANISASJON OG BEHOVET FOR KOORDINERENDE KAPASITET	22
GJENSIDIG TILPASNING I UNDERORGANISERTE SYSTEMER.....	36
BEGREPER OM DET KOLLEKTIVE	47
KOLLEKTIV RASJONALITET	53
UTVIKLING AV KOLLEKTIV HANDLINGSKAPASITET	58
3. SOSIAL SYSTEMTEORI.....	67
HOVEDTYPER AV AUTOPOIETISKE SYSTEMER OG DERES KJENNETEGN MED EKSEMPLER FRA HANDELSNÆRINGEN	68
VIDERE UTDRAK AV LUHMANN'S SOSIALE SYSTEMTEORI.....	74
4. EPISTEMOLOGISKE OG METODOLOGISKE SPØRSMÅL.....	95
INNLEDNING.....	95
HVILKE EPISTEMOLOGISKE PROBLEMER STÅR VI OVERFOR NÅR VI SKAL ANVENDE AKSJONSFORSKNING SOM METODE?.....	95
SYSTEMTEORIENS EPISTEMOLOGI	99
METODEVALG OG EVALUERING AV RESULTATER.....	104
5. SENTERUTVIKLING I HISTORISK OG EMPIRISK BELYSNING - En studie av funksjonell differensiering og spatial strukturering av handels- og kjøpesenterutvikling.....	118
ANALYTISK OPPLEGG	118
MARKEDS- OG OMGIVELSESMESSIGE BETINGELSER FOR KJØPESENTERVEKSTEN.....	123
ENDRINGER I FORSTÅELSEFORMER OG EVNE TIL SELV-OBSERVASJON.....	124
ET VOKSENDE DILEMMA.....	125
FORSØK PÅ BYPLANLEGGING OG SENTRUMSUTVIKLING: "MALLKONSEPTET" OG ANDRE SENTRUMSKONSEPTER.....	126
STRATEGISK ATFERD OG ENDRINGER I VAREMAGASINENES PRAKSIS: ØKT BEHOV FOR KONTROLL	130
NYE DESIGNPRINSIPPER OG SENTERFORMATER.....	133
FORSØK PÅ VIDERE GENERALISERING: KJØPESENTERET SOM INDUSTRIELT SYSTEM	135
ET HULL I SENTERLANDSKAPET? UTVIKLING AV EN GEOGRAFI BASERT PÅ KONSUM OG IDENTITET	139

KJØPESENTER OG BYUTVIKLING: FINNES DET NOEN GENERALISERT FORM FOR	
STRUKTURERING AV SENTRE PÅ ULIKE NIVÅER?	142
KONKLUSJON	146
6. EN SYSTEMKRITISK ANALYSE AV OFFENTLIG STYRING RELATERT TIL HANDEL	
OG STEDSUTVIKLING.....	148
INNLEDNING.....	148
SYSTEMKRITISK ANALYSE AV STYRING.....	151
BYVISJONER OG URBANE UTOPIER SOM GRUNNLAG FOR OFFENTLIG PLANLEGGING	152
EN KRITISK ANALYSE AV NORSK VAREHANDELS- OG SENTERPOLITIKK	157
GJENNOMFØRING AV POLITIKKEN: LOKAL PLANLEGGING OG REGULERING I PRAKSIS	176
AREALPLANLEGGING I NYERE TID OG OFFENTLIG KONTROLL.....	189
KONKLUSJON: FORSØK PÅ DEKONSTRUKSJON AV DET OFFENTLIGE STYRINGSSYSTEM....	194
7. INNLEDENDE ANALYSE OG DIAGNOSE AV ET SOSIALT SYSTEM KNYTTET TIL ET	
BYSENTRUM	199
INNLEDNING.....	199
OPPLEGG FOR DIAGNOSE AV ET TRADISJONELT HANDELSSENTRUM.....	199
TIDLIG HISTORIE 1576 - 1960.	200
VAREHUSDISKURSEN 1970.....	202
HANDELSANALYSEN 1971.....	204
DISKURSEN OM KJØPESENTERETABLERING 1985	205
DISKURSEN OM STORMARKED PÅ FREDNESHALVØYA 1988-1992	209
INTERVJUER 1992 OG 1993	212
OPPSUMMERING OG FORTOLKNING	220
8. ANALYSE OG EVALUERING AV INTERVENSJONER.....	224
INNLEDNING.....	224
SENTRUMSKONFERANSE NR. 1 I PORSGRUNN 26.01.1993.....	224
SENTRUMSKONFERANSE NR. 2 I PORSGRUNN 28.09.1993 OG ETTERFØLGENDE	
KOMMUNIKASJONSTILTAK.....	234
SENTRUMSINTERVENSJON NR. 3: STRATEGISK SENTRUMSANALYSE FOR KLARLEGGING AV	
UTVIKLINGSRETNINGER	256
OPPSUMMERING OG SAMMENLIKNING AV INTERVENSJONENE.....	272
9. GENERALISERING OG EKSTERN VALIDERING AV RESULTATENE.....	276
INNLEDNING.....	276
MJØNDALEN SENTRUM	276
DRAMMEN SENTRUM	285
10. OPPSUMMERING: AVHANDLINGENS BIDRAG TIL TEORETISK FORSTÅELSE AV	
BETINGELSENE FOR LOKAL UTVIKLING.....	296
BIDRAG TIL EN GENERELL KOMPLEKSITETSTEORI FOR LOKAL UTVIKLING.....	296
UTVIKLING AV DET KOLLEKTIVE HANDLINGSROM	299
AKSJONSFORSKNING FOR LOKAL OG REGIONAL UTVIKLING.....	301

SOSIOLOGENS ROLLE SOM ENDRINGSAGENT.....	303
REFERANSER.....	307
VEDLEGG 1.....	313
LISTE OVER DATAMATERIALE	313
VEDLEGG 2.....	315
INTERVJULISTE FOR PORSGRUNN SENTRUM 1992-93	315
VEDLEGG 3.....	316
SPØRRESKJEMA: KARTLEGGING AV SENTRUMSBUTIKKER I PORSGRUNN NOVEMBER 1996	316
VEDLEGG 4.....	319
INTERVJUGUIDE PORSGRUNN SENTRUM 17-18.06.1992	319

OVERSIKT OVER FIGURER OG TABELLER

FIGUR 1.1 Samfunnsutvikling og behov for handlingskapasitet	13
TABELL 2.1 Analyse av lokalsamfunn	20
TABELL 2.2 Design parametre for sentrum.....	27
FIGUR 2.1 Horisontal desentralisering basert på ulike koordineringsmekanismer.....	30
FIGUR 2.2 Det kollektive handlingsrom	31
FIGUR 2.3 Informasjonsbehandlende kapasitet	33
FIGUR 2.4 Strategier for informasjonsbehandling	35
FIGUR 2.5 Kollektiv handling og institusjonell endring.....	46
FIGUR 2.6 Grunner for ikke å delta i TCM opplegg.....	53
FIGUR 2.7 Giddens ”strukturerende dualitetsteori”	61
TABELL 2.3 Grunnlaget for kollektiv kapasitet	63
FIGUR 2.8 En strukturerende dualitetsteori for handelssentrum.....	65
FIGUR 3.1 Modell av senterhierarkiet med omlandskretser (Kilde: Brown 1995).....	70
TABELL 3.1 Polarisering av handelsformater (Kilde: Brown 1987).....	72
FIGUR 3.2 Lokalisering av senterformater bestemt av plass og varestørrelse.....	73
FIGUR 3.3 En analytisk modell for styring av kompleksitet.....	93
FIGUR 4.1 Multiple perspektiver og metoder i en rekursiv prosess	105
FIGUR 4.2 Intervensjoner og teoretiske sammenhenger	109
FIGUR 5.1 Regional senterstruktur studert som et institusjonalisert felt	120
FIGUR 5.2 Utkast til sentrumsplan for Syracuse (Kilde: Longstreth 1999).....	128
FIGUR 5.3 Utkast regionalt kjøpesenterprosjekt (Kilde: Longstreth 1999).....	134
FIGUR 5.4 Southdale Center	138
FIGUR 5.5 Eksempler på morfologisk struktur for kjøpesentre (Kilde: Maitland 1985).....	144
FIGUR 5.6 Knutepunktstruktur for Venedig (Kilde: Maitland 1985)	146
FIGUR 6.1 Oversikt over styringssystemet og styringsformer.....	149
FIGUR 6.2 Konsentrasjonsutvalgets problemstruktur	164
FIGUR 6.3 Lokale planleggingsprosesser (Kilde: Pal m.fl. 2001)	178
Faksimile Porsgrunn Dagblad 11.2.1970	203
FIGUR 7.1 Utkast til sentrumsplan.....	205
Faksimile Varden 10.4.1986	208
Faksimile diverse avisoverskrifter november 1992	211

FIGUR 7.2 Oversikt over byutviklingsprosjekter pr. 22.12.1992.....	218
TABELL 8.1 Resultater gruppeoppgave A.....	228
TABELL 8.2 Resultater gruppeoppgave C.....	230
Faksimile Varden 27.01.1993	232
FIGUR 8.1 Organisasjonsstruktur Falkirk TCM Group	241
FIGUR 8.2 Sentrumsplan for Falkirk.....	243
Faksimile tegningsinnbydelse PMB.....	248
TABELL 8.3 Viktigste grunn for valg av handlested (Antall svar).....	254
TABELL 8.4 Omsetning av konfeksjon på utvalgte handlesteder i Porsgrunn Prosentvis endring 1992 - 1995 (1000 kr. ekskl. moms)	255
FIGUR 8.3 Opplegg for strategisk sentrumsanalyse.....	258
FIGUR 8.4 Utdifferensiering av handelsbalanse (dekningsgrad)	259
TABELL 8.5 Markedsandeler for vareomsetning i Grenland (%).....	260
TABELL 8.6 Dekningsgrader for Porsgrunn og Skien 1995.....	261
FIGUR 8.5 Intern handel og tilgang og tap av handleturer i Grenland (%).....	262
FIGUR 8.6 Opplegg for sentrumsanalyse	263
Faksimile Porsgrunn Dagblad og Varden 05.11.1992	267
Faksimile Byavisen Porsgrunn nr. 1-1997	269
Faksimile Byavisen for Porsgrunn nr. 1-1997	271
TABELL 8.7 Intervensjoner og antatt reduksjon av usikkerhet	275
TABELL 9.1 Prosentvis andel av omsetningen i Nedre Eiker fordelt på vareområder og endring 1992 - 1995.....	281
TABELL 9.2 Differanser vedrørende kjøpmenns og kunders vurderinger av Mjøndalen sentrum som handlested	282

1. BAKGRUNN, SOSIOLOGISK TEORI, METODISKE PROBLEMER OG OPPLEGG

BAKGRUNN FOR AVHANDLINGEN: SENTRALE FORSKNINGSSPØRSMÅL KNYTTET TIL BYSENTRENE SITUASJON

Utviklingsprogrammet for Vestfold og Telemark

Avhandlingen har sin bakgrunn i et utviklingsprogram i Vestfold og Telemark i tilknytning til Arbeidsforskningsinstituttet i Oslo. Programmet ble til som en del av virksomheten til Senter for Bedre Arbeidsliv (SBA). Tanken bak det initiativ som ble tatt av SBA i Vestfold og Telemark var å skape regional utvikling. Med regional utvikling forsto man en integrert satsing med alle hovedelementer som er påkrevd: Bedriftsutvikling, utvikling av det offentlige støtteapparat, utvikling av offentlige ressurser i seg selv, samt utforming av en integrerende næringspolitisk overbygning (Gustavsen 1992). Ideen var å skape en helhetsstrategi for industriell-økonomisk utvikling i all sin kompleksitet, men oppnå avgrensning gjennom å arbeide med en region snarere enn landet som helhet. Dertil kom mer markerte behov for bedre samspill mellom offentlig og privat virksomhet.

Når det gjelder hva slags utviklingsproblemer vi sto overfor tok Gustavsen (1992) utgangspunkt i enkelte av de produktivitetsideer som den gang sto sentralt i dagens situasjon, for eksempel "just in time", "total kvalitet" og "kundestyrte distribusjon". Som fokuseringspunkter for bedriftsutvikling hadde disse etter hans mening visse egenskaper:

- Det dreide seg om konsepter eller ideer snarere enn om bestemte teknologier. Man kan derfor snakke om *konseptstyrt produktivitetsutvikling*.
- Konseptene hadde til dels *lang historie*.
- Utvikling av konseptene hadde ikke bare krevet tid men også bredde. Eksempelvis lå det bredt anlagte, *integrerte satsinger på nasjonalt plan* bak de sentrale japanske produktivitetskonseptene (en utvikling som for øvrig er beskrevet i Best 1990).

Et initiativ fra Handel og Kontor i 1993 førte til at vi tok opp spørsmålet om å initiere et eget utviklingsprosjekt for handelsnæringen. På mange måter er jo handelsnæringen preget av de samme utviklingstendenser som vi har observert på industrisiden:

- For det første har denne næringens utvikling i høy grad vært preget av konsepter eller ideer i form av ulike typer senterformater, slik som eksempelvis det regionale kjøpesenterformatet. Flere av disse formatene er basert på ulike typer av det vi kan kalle hastighetsøkonomier (Chandler 1988:482), ofte drevet av skala- og breddeøkonomier.
- For det andre har utviklingen av disse konseptene tatt lang tid, mye lengre tid enn det vanligvis gis uttrykk for. Det klassiske stormagasin kan spore sine røtter tilbake til 1850 tallet. Det regionale kjøpesenter begynte sin utvikling i Los Angeles området på 1910 tallet og ble først ferdig utviklet som konsept omkring 1956 (Longstreth 1999).
- Derimot har denne utviklingen i liten grad vært basert på bredt anlagte, integrerte satsinger på det nasjonale plan, både i Norge og i andre land. Tvert i mot kan vi kanskje si at strukturendringene i en viss grad har skjedd til tross for myndighetenes forsøk på påvirkning. Selv om den offentlige planlegging i Norge i stor grad har vært preget av konsepter, og da særlig i form av utopier vedrørende samfunnsutvikling, er det en av våre påstander at styrende myndigheter har hatt liten forståelse for handel som en form for industrialisert virksomhet. Litt av problemene med sentrumsutvikling ligger nettopp i denne manglende forståelse av næringens egenart.
- Strukturproblemene i handelsnæringen dreier seg derfor i stor grad om hva som er en hensiktsmessig struktur og hvorledes denne kan utvikles. Sentrale spørsmål gjelder rollen til nye og større senterkonsepter og hvorledes disse best kan integreres i en eksisterende regional og lokal senterstruktur. Det er taklingen av slike motsetninger som kanskje utgjør det viktigste problemet vi står overfor.

Handelsnæringen er også på mange måter en mer kompleks næring enn annen industri, i det handel ikke bare dreier seg om distribusjon av varer, men i stor grad også om byutvikling, kultur og livsstil. En studie av et bysentrers betydning for handelsvirksomhet er derfor av interesse av flere grunner, ikke minst fordi det gir en mulighet til å se på sammenhenger som hittil har vært forsømt innenfor sosiologien, og da i første rekke sammenhenger mellom lokal kultur, næringsenhetenes funksjonelle komplementaritet og bysenterets spatiale orden (Freeman & Audia 2006).

Bysentrenes betydning og situasjon

I vårt utviklingsprosjekt for handelsnæringen kom vi derfor etter hvert til å fokusere på situasjonen for våre bysentre som typiske handelssentre. Grunnen til dette var at det i de

senere år på flere hold hadde vært uttrykt økende bekymring for tilstanden til våre bysentre som sentre for handel og andre kulturelle aktiviteter. Dette gjaldt ikke bare i Norge, men i de fleste vestlige land. Tradisjonelt har bysentrene utgjort hjertet i vår urbane sivilisasjon, hvor et mangfold av kommersielle, handelsmessige, kulturelle og offentlige aktiviteter og funksjoner har vært konsentrert. I nyere tid har imidlertid en rekke omfattende økonomiske, demografiske, sosiale og kulturelle utviklingstrekk medført tvil om bysentrenes fortsatte sentrale rolle i samfunnsutviklingen. Forurensing og trafikkoppopping, konkurranse fra eksterne kjøpesentre, utrygge gater, stenging av tradisjonelle butikker i Storgata og deres overtakelse av lavpriskjedeutsalg hadde mange steder resultert i tap av identitet og attraksjon.

Evans (1997:11-13) peker på tre grunner til å anta at mange bysentre allikevel burde ha en levedyktig fremtid:

- *Økonomisk diversifikasjon:* Bysentrene betraktes fremdeles som den logiske lokalisering for sentrale beslutningsfunksjoner og spesialfunksjoner innenfor handel og forretningsliv som betjener et større urbant og regionalt område.
- *Vedvarende sosial og psykologisk betydning:* Bysentrene er fremdeles i fokus på grunn av offentlige begivenheter, festivaler, gatemarkeder og møteplasser, og inneholder fremdeles de viktigste offentlige rom og bygninger.
- *Institusjonell treghet og kapitalinvesteringer:* Mange handelsinteressenter og kommersielle interessenter, eiendomsforvaltere og andre har investert betydelig kapital i bysentre og kan ikke så lett trekke ut denne kapitalen.

Selv om det er og har vært atskillig interesse for bysentrenes skjebne, har det vært en utstrakt mangel på omfattende og systematisk analyse av denne type steder (Evans 1997, Rowley 1993). Interessen har stort sett vært konsentrert om større enkeltstående utbyggingsprosjekter som i liten grad har vært vurdert i sammenheng med byområdenes overordnede utvikling med hensyn på dynamikk, drivkrefter og virkningen av offentlig politikk. Et unntak er de sporadiske stortingsmeldinger som tar opp regionale og bymessige utviklingstrekk, men stort sett glimrer det forsknings- og erfaringsmessige grunnlag med sitt fravær. I den utstrekning forskere involveres, må resultatet nærmest betraktes som bestillingsverk for de offentlige oppdragsgivere (Omholt 2005). I tillegg har man i liten utstrekning sett på forskjellene mellom ulike typer bysentra. Det sentrale spørsmål for oss er imidlertid om noen enkelt type institusjon eller kombinasjon av institusjonelle interesser har tilstrekkelig styring eller kapasitet til å styre bysentrene i retning av en ønsket utvikling.

Wrigley og Lowe (2002:131) peker på at det er nødvendig med en mer sofistikert forståelse av det gjensidige forhold mellom rom, sted og forretningsmessig handelsvirksomhet. De fokuserer således på det de kaller den ustabile geografi og spatiale veksling av handelskapasitet, sammen med spørsmål relatert til konfigurering, manipulering og bestridelse av handelsrommet. Her er de opptatt av hvorledes forretningsbasert kapital i nyere tid aktivt utforsker og gjennomtrenger spesifikke steder på en rekke nivåer, hvorledes den manipulerer romlig utforming og design for å fremme konsum, og hvorledes kapitalen ofte omdanner en historisk spatial konfigurasjon basert på en prosess med veksling eller omskifting av investeringer. Dette gjelder eksempelvis omskiftingen av handelsinvesteringer de siste 50 år fra bysentrum og den indre by til forstedene og periferien, og deretter tilbake igjen. I de cases vi skal diskutere senere ser vi eksempelvis hvorledes denne prosessen utfoldet seg og transformerte det kommersielle rom i Los Angeles området under 1920 og 1930 årene (Longstreth 1999).

Sentrale forskningsspørsmål

La oss innledningsvis peke på noen trekk ved handelens strukturutvikling, som for det første, i likhet med industriens, i stor grad er preget av ulike former for polarisering, hvor utsalgsformater av ulik størrelse og spesialiseringsgrad eksisterer sammen i lokale og regionale nettverk. Dette betyr at funksjonell differensiering og spatial integrasjon har økt i betydning. Den nødvendige integrasjon må derfor sannsynligvis i større grad skje gjennom strategisk og kollektivt fellesskap enn gjennom sentral planlegging. Særlig er vi opptatt av mulighetene for uformell koordinering basert på det vi kan kalle et lokalt miljø og kollektiv identitet.

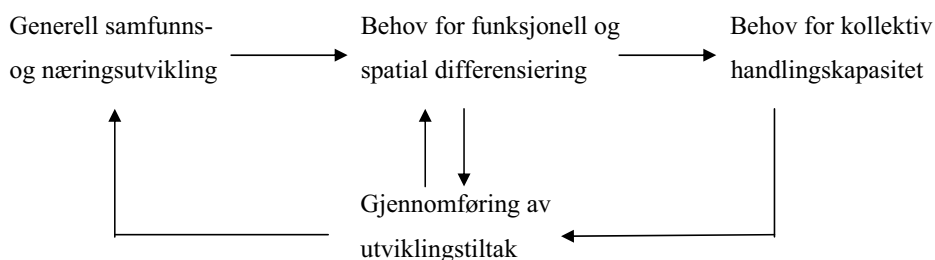
For det annet er vi opptatt av det vi kan kalle underorganiserte systemer. Det vil si at feltet med interessenter representerer et potensielt nettverk av organisasjoner snarere enn et allerede etablert nettverk eller føderasjon av organisasjoner. Vi er interessert i betingelsene for at slike felt blir videre organisert i nettverk eller andre typer av samarbeidende strukturer. At feltet er underorganisert betyr med andre ord at det ikke er tilstrekkelig koordineringskapasitet til å takle feltets eller systemets utviklingsproblemer.

For det tredje er vi opptatt av et problemfelt som ikke kan styres tilfredsstillende av en enkelt organisasjon eller oligopol. Et slikt felt krever ressurser fra flere ulike grupper av interessenter, (dvs. individer, grupper og organisasjoner som blir direkte påvirket av aktivitetene til andre innenfor feltet), for å oppnå konstruktive løsninger på problemene. Av

dette følger det at vi også er opptatt av utvikling av samarbeidsforhold som kan fremme interessene til alle involverte.

Det kan etter vår mening antas at de problemer vi her har registrert i tilknytning til våre bysentre som handlesteder i stor grad er knyttet til manglende kapasitet for effektiv styring og bevaring av sentrums konkurranseevne som handelssentrum. På grunn av økende kompleksitet i bysentrenes omverden som følge av befolknings- og næringsutviklingen må bysentrene etter vårt syn i tilsvarende grad øke sin kapasitet for informasjonsbehandling og kollektiv handling hvis de vil bevare sin posisjon. Behovet for økt handlingskapasitet er en følge av at lokal utvikling er basert på funksjonell og spatial differensiering i forhold til endringer i omverdenen. Skjematisk sett kan vi illustrere dette med følgende figur 1.1:

FIGUR 1.1 Samfunnsutvikling og behov for handlingskapasitet



I stor grad må denne økning i styringskapasitet etter vårt syn skje ved økning av det vi kan kalle den kollektiv kapasitet for samarbeid i tillegg til de tradisjonelle styringsformer basert på marked og forvaltningsmessige hierarkier.

Generelt sett søker avhandlingen derfor svar på følgende spørsmål:

1. Hvilken rolle har utvalgte ideer og konsepter spilt med hensyn til utviklingen av handelssentre i nyere tid, og hva kjennetegner disse konseptene?
2. Hvilke styrings- og koordineringsformer er hensiktsmessige når det gjelder å styre en gitt sentrumsutvikling og bevare sentrum som det kommersielle og handelsmessige sentrum, og hvorledes kan de kombineres?
3. Hvorledes kan vi gjennom hensiktsmessige intervensjoner og forskningsbasert støtte assistere lokale aktører i å utvikle den nødvendige kollektive handlingskapasitet for å revitalisere et bysenter?

I forhold til disse spørsmål står vi overfor et kunnskapsgrunnlag som er lite organisert.

AVHANDLINGENS VIDERE DISPOSISJON

I kapittel 1 har vi kommentert avhandlingens bakgrunn og reist sentrale forskningsspørsmål. Kapittel 2 gir en oversikt over teoretiske perspektiver på organisering og kollektiv handlingskapasitet. Det teoretiske utgangspunkt for vårt prosjekt med intervensjoner i norske bysentre var det vi kan kalle *organisasjonsdesignteori*. Løsningen på samarbeidsproblemer i våre cases måtte etter vårt syn være å få etablert en type samarbeidsorganisasjon, eller koordinerings-mekanismer basert på laterale forbindelser og gjensidig tilpasning, som foreskrevet av designteorien. Til en viss grad lyktes vi med dette, men en rekke problemer lot seg vanskelig forklare og ikke uten videre løse innenfor denne type teori. Dels opplevde vi at de lokale aktører slet med en rekke interne motsetninger og dilemmaer av systemisk karakter, som først lot seg løse da vi kom opp med det vi opplevde som en form for ”transcendering” av motsetningene, ofte i form av en modell av en funksjonell sentrumsstruktur, som både tillot og forente motsetningene. Dels opplevde vi også at mye av tilpasningen skjedde spontant og uformelt mellom aktørene knyttet til sentrum, og vi begynte å innse at vi trengte et begrep om det vi kan kalle kollektiv bevissthet og miljø. Et besøk i de industrielle distrikter i Nord-Italia i 1991 og litteraturen omkring disse, ga oss en del innspill som refereres i kapittel 2. Men vi følte fremdeles at vi manglet et teoretisk perspektiv som i tillegg kunne forene de ulike begrepene. Et slikt perspektiv fant vi etter hvert uttrykt i Luhmanns sosiale systemteori.

I kapittel 3 gir vi derfor en oversikt over sentrale deler av Luhmanns sosiale systemteori som er relevant for vårt prosjekt. De sentrale begreper her gjelder kompleksitet og systemets forhold til sin omverden. Spørsmålet er: Hvorledes kan et system registrere og redusere ekstern (uorganisert) kompleksitet, og samtidig øke intern (organisert) kompleksitet, som et grunnlag for variert tilpasning og innovasjon? Luhmanns systemteori er skrevet i en nokså abstrakt språkform, og vi har derfor lagt ned en del arbeid i å utvikle en analytisk modell som presenteres i kapittel 3, og som vi forsøker å anvende nokså konsekvent i de senere analyser.

Kapittel 4 tar opp epistemologiske og metodologiske spørsmål knyttet til aksjonsforskning. For å markere distinksjonen mellom det vi kan kalle tradisjonelle former for aksjonsforskning, særlig den såkalte AFI tradisjonen knyttet til Arbeidsforskningsinstituttet i Oslo, og aksjonsforskning basert på sosial systemteori, refererer vi innledningsvis en del av en tidligere kritikk av norsk aksjonsforskning. Dette gjelder eksempelvis spørsmål relatert til

grunnlaget for felles og deltagende refleksjon, og generalisering av resultater. Avslutningsvis i dette kapittel går vi nærmere inn på et opplegg for å evaluere våre intervensjoner og generalisere resultatene.

Kapittel 2-4 gjør rede for avhandlingens teoretiske og metodemessige grunnlag. Kapittel 5 og 6 dreier seg om caseanalyser hvor vi ser på historiske og makroorienterte betingelser for lokal handelsutvikling. Kapittel 5 gir et historisk overblikk over en regional utviklingsprosess, knyttet til Los Angeles området i USA. En analyse av denne utviklingen er viktig for vårt prosjekt, fordi den, basert på et omfattende casemateriale, illustrerer sentrale punkter i Luhmanns systemteori, og betydningen av det vi kan kalle en symbolsk, generalisert senterdesign. I tillegg demonstrerer utviklingen i LA området også problemer knyttet til offentlig styring av en slik utvikling.

I kapittel 6 ser vi deretter nærmere på norsk regional- og bypolitikk etter 1945 med relevans for handels- og sentrumsutvikling. Hva kjennetegner denne politikken når det gjelder valg av styringsformer, og hvilke konsekvenser har dette hatt for utviklingen av det vi kan kalle det lokale eller kollektive handlingsrom. Et delvis svar på dette får vi også ved å se på en del cases over kommunale beslutningsprosesser relatert til kjøpesenteretableringer utenfor det tradisjonelle bysentrum i kommunene.

Kapittel 7-9 tar for seg casene med lokale intervensjoner, hvor analysene er basert på anvendelsen av våre teoretiske perspektiver, og hvor vi søker å utvikle en generell teori om betingelsene for utvikling av kollektiv handlingskapasitet. Kapittel 7 refererer resultatene fra en innledende diagnose eller forundersøkelse av det sosiale systemet knyttet til Porsgrunn sentrum, mens kapittel 8 refererer og diskuterer resultatene fra tre ulike aksjonsforskningspregede intervensjoner i Porsgrunn sentrum. I kapittel 9 søker vi å generalisere resultatene fra Porsgrunn ved å sammenlikne disse med resultatene fra liknende intervensjoner i to andre cases. Det ene case gjelder Mjøndalen sentrum, hvor vi stort sett kjører samme intervensjoner som i Porsgrunn, og med samme resultat generelt sett. Det andre sammenlikningscase gjelder Drammen sentrum, hvor samme type intervensjoner også har funnet sted, men med et viktig unntak som etter vår mening forklarer hvorfor utviklingen i Drammen har vært mindre vellykket (etter vår mening). Med dette mener vi å ha lagt et grunnlag for (analytisk) generalisering av våre resultater.

Til slutt i kapittel 10 tar vi for oss spørsmålet om hva som er våre bidrag til teoretisk forståelse av denne type ønsket lokal utvikling. Aktuelle bidrag som drøftes gjelder bidrag til en generell kompleksitetsteori for lokal utvikling, en videre forståelse av kollektiv

handlingsrom og handlingskapasitet, en systemteoretisk tilnærming til aksjonsforskning, og en videre forståelse av sosiologens rolle som endringsagent.

2. TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ ORGANISERING OG KOLLEKTIV HANDLINGSKAPASITET

Denne avhandlingen dreier seg i hovedsak om studier av organisering og institusjonelle endringer i bysentre, knyttet til handelssystemer basert på funksjonell komplementaritet og spatial differensiering. Vi ser etter de kunnskapsmessige betingelser for kollektiv påvirkning og støtte av slike prosesser, men finner ikke noe samlet og gjennomarbeidet kunnskapsgrunnlag for slike studier. Snarere må vi basere oss på elementer fra flere ulike forskningstradisjoner, og i tillegg utvikle disse videre.

Når det gjelder teoretiske perspektiver, har vi valgt å ta utgangspunkt i organisasjonsdesign-teori og en innføring i hva som kjennetegner organisering generelt og hva som er behovet for koordinering av aktiviteter. Standard organisasjonsdesign-teori gir oss dermed et utgangspunkt for å vurdere det vi kan kalle underorganiserte systemer, som ulike typer næringssystemer og sosiale systemer, og hva de mangler med hensyn til designelementer knyttet til koordinering av aktiviteter. Det er ikke dermed sagt at løsningen er den samme for et handelssentrum, som for et forretningsmessig konsern, når det gjelder å takle det vi kan kalle manglende koordineringskapasitet, men mange av prosessene knyttet til utformingen av en sentrumsstruktur vil være i stor grad være de samme. Videre vil vi se på teoretiske perspektiver som tar for seg underorganiserte systemer, i første rekke de såkalte industrielle distrikter, men også sosiale bevegelser og innovative miljøer, og legge vekt på studier som har sett på betydningen av kollektiv innsats. Til slutt diskuterer vi det institusjonelle grunnlag for det vi kan kalle kollektiv rasjonalitet og samarbeid. Men la oss først peke på betydningen som vanligvis tillegges rom og sted i den mer generelle sosiologiske teori.

GENERELT OM BETYDNINGEN AV STED OG ROM I SOSIOLOGISK TEORI

Giddens peker på (1979:202) at de fleste former for sosial teori ikke har evnet å ta tilstrekkelig alvorlig ikke bare tidsaspektet ved sosial atferd, men også de romlige forhold knyttet til atferd og samhandling. For teorier om handelssteders utvikling er dette problematisk, selv om vi tar hensyn til de mange studier som er gjort innenfor økonomisk geografi. I de fleste sosiale og økonomiske teorier betraktes romlige og geografiske forhold som "omgivelser" for sosial og næringsmessig samhandling. Man kan selvfølgelig spekulere på hvorfor romlige forhold vies liten oppmerksomhet i ulike sosiale teorier, sannsynligvis har det noe å gjøre med trangten hos en del samfunnsforskere til å undertrykke det som kan

oppfattes som tegn på geografisk determinisme, slik det etter vårt syn eksempelvis kommer til uttrykk i den såkalte teori om sentrale plasser (Christaller 1963). Introduksjon av begreper om økologi har heller ikke etter Giddens mening (1979:202) hjulpet på situasjonen, siden slike begreper tenderer til å oppmuntre en sammenblanding av romlige kjennetegn med andre kjennetegn ved den fysiske verden, og til å forsterke en tendens til å behandle romlige forhold som en del av "omgivelsene" til sosial og næringsmessig virksomhet, snarere enn en integrert del av aktivitetene.

Giddens interesse av romlige forhold er imidlertid begrenset til den betydning som må tillegges ansikt-til-ansikt samhandling, til forskjell fra samhandling preget av lengre avstander og mellom aktører som i en eller annen forstand er fysisk fraværende fra hverandre, men hvor ulike former for informasjon formidles mellom aktørene.

En rekke litteratureksemples i en oversikt hos Gieryn (2000) antyder at plass eller sted:

- Stabiliserer og gir varighet til sosiale og strukturelle kategorier, differanser og hierarkier, det vil si medfører visse lovmessigheter.
- Ordner mønstre i ansikt-til-ansikt samhandling som konstituerer nettverksdannelse og kollektiv handling, eksempelvis relatert til prosjekter.
- Omfatter og på andre måter sikrer immaterielle kulturelle normer, identiteter, minner og verdier, eksempelvis gjennom en internalisering av rommet.

Flere geografer og sosiologer har argumentert med at bevissthet og identitet blir konstituert i forbindelse med et sted eller en plass (Miller 1992). Det er i avgrensede geografiske steder at informasjon mottas, muligheter for genuin dialog oppstår, og fortolkninger blir dannet.

Fellesskap har således tradisjonelt vært betraktet som et grunnlag for solidaritet og kollektiv innsats, men i nyere tid har stedbaset fellesskap i praksis fått mindre betydning som grunnlag for kollektiv handling (Miller 1992:33). De kritiske geografer, som Miller, nytter begreper fra Habermas (1987) og argumenterer med at det er to atskilte, men relaterte, prosesser som har ført til nedgangen for stedsbaserte fellesskap: Koloniseringen av livsverdenen og kapitalens hypermobilitet. Begge springer ut av kapitalismens ekspansive logikk og representerer en økning i den relative betydning av strategiske og instrumentelle former for koordinering av virksomhet. Utbredelsen av systemiske former for rasjonalitet og destabiliseringen av kommunikativ samhandling innebærer en betydelig endring i den politiske økonomi for identitetskonstruksjon (Miller 1992:34). Hvis sosial kontakt blir mer flyktig etter hvert som individer følger imperativene til stadig akselererende systemiske prosesser, blir mulighetene

redusert for å nå forståelse og danne kollektive identiteter basert kommunikative prosesser. Habermas ser ikke på rasjonaliseringsprosesser som problematiske i seg selv, men systemiske styringskriser og livsverdenspatologier kan oppstå når systemets media – penger og makt – ekspandere ut over akseptable nivåer. Når kommunikativ rasjonalitet blir erstattet av systemisk rasjonalitet, kan beslutningstaking "no longer be brought into the intersubjective context of relevance of subjectively meaningful action" (Habermas 1987:311). Videre kan solidariteten til medlemmene av livsverdenen bli truet av fremmedgjøring, anomi og forstyrrelsen av kollektiv identitet (Habermas 1987).

Miller mener imidlertid (1992:35) at fordi Habermas's diskusjon er aspatial, overser han en annen prosess som produserer liknende virkninger: Kapitalismens spatiale dynamikk. Enkelte forskere har søkt å dokumentere hvorledes masseproduserte varer er blitt en primær kulturell mekanisme for å definere "self from others" og "we from they" (Sack 1988). Andre tyr til mer svulstige formuleringer: "The abundant commodity stands for the total breach in the organic development of social needs. Its mechanical accumulation liberates unlimited artificiality, in the face of which living desire is helpless. The cumulative power of independent artificiality sows everywhere the falsification of social life" (Debord 1983:68).

Kapitalens økende spatiale mobilitet representerer ikke i seg selv en ekspansjon av systemisk rasjonalitet, ettersom kapitalistisk beslutningstaking alltid har vært basert på strategisk og instrumentell rasjonalitet. Men endringer i produksjonsprosesser og finansieringen av disse har gjort det lettere for kapitalen å relokalisere seg. Dette leder i sin tur til en destabilisering av livsverdensinstitusjoner som er avhengig av kapital. Siden sammenbruddet av det såkalte Fordistiske regime for akkumulering av kapital på begynnelsen av 1970 tallet, har kapitalen i økende grad tydd til spatiale løsninger for å motvirke synkende profitttrater (Harvey 1982, Miller 1992). Den relative og spatiale stabilitet til Fordismen er blitt erstattet av akselererende spatial restrukturering av foretak som søker kloden for å finne steder som er gunstige for akkumulering av kapital. Det mest gjennomgående trekk ved disse mer "rene" sosiologiske perspektiver, er altså at de i hovedsak anlegger et kritisk perspektiv på næringsutvikling i relasjon til sted. Næringsinteresser fremstår stort sett som homogeniserte representanter for kapitalkrefter som driver sin koloniserende virksomhet med ødeleggende virkning for tradisjonell lokalsamfunnsvirksomhet og utvikling av kollektiv identitet (Miller 1992).

Andre perspektiver på stedlige aktiviteter, som i større grad fokuserer på lokale prosesser knyttet til funksjonell komplementaritet og spatial orden eller struktur, er etter vårt syn mangelvare. Men dette er perspektiver som tillegges økende betydning innenfor nyere

organisasjonssosiologiske studier. Således peker Freeman og Audia (2006:145) på at forskning på organisasjoner i økende grad blir basert på eller influert av den lokale samfunnskontekst. Lokalsamfunnet kan konseptualiseres som et sett med relasjoner mellom organisasjonsmessige former eller som steder hvor organisasjoner er lokalisert i et ressursrom, eksempelvis sted med tilgang på kunder, eller i en geografi. I begge tilfeller opererer organisasjoner i gjensidig avhengighet av sosiale institusjoner eller andre enheter av sosiale strukturer. Fordi slike relasjoner kanaliserer strømmer av ressurser, blir handlingsmuligheter tilgjengelig eller avskåret for sosiale aktører i stor grad avhengig hvilke forbindelser de har til ulike organisasjoner.

Freeman og Audia (2006:145-146) peker videre på at når det gjelder forskning på gjensidige effekter av lokalsamfunn og organisasjoner, kan disse som vi har antydnet ovenfor defineres eller studeres langs to dimensjoner. Langs den ene dimensjonen kan lokalsamfunnet betraktes som et nettverk av funksjonelle avhengigheter mellom organisasjoner eller klasser av organisasjoner. Denne dimensjonen gjelder det vi kan kalle funksjonell komplementaritet. Den andre dimensjonen gjelder i hvilken grad spatial differensiering er inkludert i analysene. Disse to dimensjonene kan sammenfattes som vist i tabell 2.1 (basert på Freeman og Audia 2006:146):

TABELL 2.1 Analyse av lokalsamfunn

Spatial differensiering:	Nei	Ja
Funksjonell komplementaritet:		
Nei	I. Organisasjonsmessig demografi	III: Konsentrasjon og agglomerasjon
Ja	II. Interorganisatoriske relasjoner	IV. Bysentre

Studier i kvadrant I innenfor organisasjonsmessig demografi tar for seg relasjoner knyttet til organisasjoner i en lokal kontekst, men ser i liten grad på relasjoner basert på funksjonell avhengighet eller forhold som er relatert til geografisk struktur. I II er det relasjoner mellom nettverk av organisasjoner som studeres, men geografi vurderes i liten grad. I III finner vi studier som tar for seg konsentrasjon og agglomerasjon basert på geografisk nærhet, men den geografiske dimensjonen er lite differensiert. I studier av handelsvirksomhet er slike studier i

stor grad konsentrert om forholdet mellom senter og periferi i en regional struktur, men den funksjonelle avhengighet eller differensiering mellom disse to typer av lokalisering diskuteres ikke. Konsentrasjon og agglomerasjon dreier seg her om organisasjoner som utnytter samlokalisering i et område for å skaffe seg tilgang på ressurser av ulike slag, i første omgang arealer og kunder i nærheten. Når det gjelder IV er vi derimot opptatt av organisasjoner som ikke bare er funksjonelt komplementære, men hvor denne komplementariteten også er basert på og avhengig spatiale forhold, så som innbyrdes avstand, senterstruktur og lokal basert identitet. Det er denne type problemstillinger som er vårt tema. Freeman og Audia har for øvrig ingen eksempler på denne type studier som er av interesse for handelsvirksomhet, og peker på at (2006:163): "Surprisingly sociological studies of community have given less attention to the composition of organizations present in a particular locale."

Men de peker også videre på at en tabell som tabell 2.1 hjelper til å identifisere hvor i det begrepsmessige landskapet det eksisterer interessante forskningsmuligheter som er uutnyttet. Særlig gjelder dette studier hvor man samtidig ser på spatial og funksjonell differensiering og komplementaritet, som kan gi oss et mer nyansert syn på mekanismer bak spatial konsentrasjon. Vurdering av både spatiale og funksjonelle dimensjoner reiser interessante spørsmål som kan lede til ny teoretisk innsikt.

I første omgang er dette ensbetydende med å søke etter forhold og prosesser som kan forklare institusjonelle endringer i en lokal kontekst. I det følgende vil vi derfor se på teorigrunnlaget for slike prosesser. I tillegg til generell designteori, er det tre hovedtyper av perspektiver eller studier som peker seg ut: Studier knyttet til sosiale bevegelser, studier knyttet til teknologisk innovasjon, og studier knyttet til såkalte industrielle distrikter. De to første er ikke knyttet til lokale forhold i særlig grad, men gir oss viktig innsikt i grunnlaget for kollektiv samhandling. Studier knyttet til industrielle distrikter, derimot, tar for seg samhandling i en lokal eller regional kontekst. Men la oss først peke på betydningen av organisasjon generelt og behovet for koordinerende kapasitet slik det tradisjonelt har vært oppfattet innenfor organisasjonssosiologi og organisasjonsdesignteori, med eksempler fra blant annet Scott (1981) og Mintzberg (1993). Tabell 2.1 gjør jo ikke noe annet enn å peke på betydningen av det vi kan kalle to designparametre når det gjelder sentrumsutvikling. Det er andre parametre som også er viktige og som vi må forholde oss til.

ORGANISASJON OG BEHOVET FOR KOORDINERENDE KAPASITET

Institusjonell endring dreier seg om endringer i organisasjonsmessige forhold eller måter å organisere og koordinere økonomisk og sosial virksomhet. Hva er det som gjør at noen former for organisering og koordinering velges fremfor andre.? For å besvare dette spørsmålet bør vi i følge Scott (1981:143-150) se nærmere på hvilke alternativer for organisering som er tilgjengelige for å utføre komplekse oppgaver. Det er imidlertid ingen enkel oppgave å generere en liste av alternativer til organisering, hvor Scott med organisering mener en eller annen form for koordinering basert på arbeidsdeling og hierarkisk styring. Organisasjoner muliggjør arbeidsdeling, forenkler valg, kanaliserer informasjon og begrenser beslutningsalternativer. Ett alternativ til organisering vi umiddelbart tenker på er uformelle grupper. Disse omfatter det vi kan kalle ansikt-til-ansikt primærgrupper, men kan også utvides til å omfatte klangrupper og nettverk basert på felles mål og solidaritet (Scott 1981:143). Andre alternativer for å koordinere komplekse aktiviteter er markedet og profesjonelle grupper. Ved å sammenlikne fordeler og ulemper knyttet til slike former for organisering kan vi få innsikt i hvorfor ulike former for organisering etableres og dermed også hva som driver frem institusjonelle endringer.

Organisasjoner (hierarkier) sammenliknet med markeder

Det er mange fordeler assosiert med markedsordninger som grunnlag for å organisere transaksjoner. For det første trenger deltakerne i slike transaksjoner relativt lite informasjon. Hvis vi går ut fra at aktørene kjenner sine egne preferanser, vil prissignaler gjøre det forholdsvis enkelt å fatte beslutninger. Følgelig er det ikke nødvendig å bruke ressurser spesifikt for å fremme koordinering. Ingen særlig administrativ innsats trengs for planlegging, felles beslutninger eller kontroll. Organisasjoner et middel for å realisere fordelene med kollektive beslutninger i situasjoner hvor prissystemet ikke fungerer. Prissystemet, betraktet som en mekanisme for effektiv allokering av personell og ressurser for produksjonsoppgaver, svikter når det blir konfrontert med stor kompleksitet, som en følge av avhengighetsrelasjoner mellom disse faktorene, eller med stor usikkerhet når det gjelder fremtidige forhold. Når slik kompleksitet og usikkerhet øker, oppstår det et større behov for informasjon. Mer informasjon må behandles for å kunne fremforhandle kontrakter og gjennomføre transaksjoner. Simon (1957) ser dette i sammenheng med individers begrensede kognitive evne til informasjonsbehandling. Grunnlaget for å fatte rasjonelle beslutninger er begrenset ("bounded

rationality”). Når omgivelser blir mer komplekse eller usikre, når man raskt disse grensene. Det er altså når individer blir konfrontert med stort press fra omgivelsene at deres egen informasjonsbehandlerende kapasitet blir utilstrekkelig og alternativer for organisering er nødvendig.

En annen fordel med organisasjoner er at de hjelper med å løse problemer knyttet til opportunisme blant deltakerne. Ved å legge økonomiske transaksjoner inn under en hierarkisk struktur, kan det utvikles systemer for bedre overvåking og kontroll (Scott 1981:146).

Organisasjoner sammenliknet med uformelle grupper

Et kjennetegn ved de fleste organisasjoner er altså at de har en formell hierarkisk struktur (Scott 1981:147). Dette er en av de viktigste forskjellene sammenliknet med uformelle grupper. En hierarkisk struktur har flere kjennetegn – inkludert statusforskjeller og forskjeller i makt knyttet til stillinger – men en av de viktigste komponentene i slike strukturer er et sentralisert kommunikasjonssystem. Hvilke fordeler er det da å arbeide innenfor en hierarkisk struktur, og da særlig i en sentralisert kommunikasjonsstruktur, sammenliknet med en mer uformell og egalitær struktur? Scott (1981:148-150) refererer resultater fra eksperimentelle studier av kommunikasjonsstrukturer som ble foretatt på 1950 og 1960 tallet (blant annet av Bavelas 1951) for å studere effektene av sentraliserte i motsetning til desentraliserte kommunikasjonsnettverk når det gjelder oppgaveutførelse i grupper. De fleste studier rapporterte resultater som viste at grupper som arbeidet i mer sentraliserte strukturer var mer effektive med hensyn til å finne en løsning på oppgaven. Men som påpekt av Scott (1981:149) er det galt å uten videre konkludere at hierarkier er uformelle grupper overlegne i forhold til mer desentraliserte eller egalitære strukturer under alle forhold. Andre studier viser at når oppgavene blir mer komplekse eller uklare, er desentraliserte nettverk vanligvis overlegne i forhold til sentraliserte strukturer. Scott (1981:150) konkluderer med at formelle hierarkier kan hjelpe til med løsningen av oppgaver som krever effektiv koordinering av informasjon og rutinemessige beslutninger, mens de vanskeliggjør løsning av oppgaver som er preget av meget komplekse og uklare problemstillinger. Særlig vil hierarkiske løsninger hindre arbeid preget av komplekse forhold og stor usikkerhet, gjennom å hindre fri samhandling som kan korrigere dårlige beslutninger, gjennom å underminere støtte som er nødvendig for å motivere alle deltakere til å forslå løsninger, og gjennom å redusere insentiver for deltakerne til å søke etter løsninger.

Mer generelt synes det i følge Scott (1981:150) å være en kurvelinjær sammenheng mellom behovet for informasjonsbehandlerkapasitet og nytte av hierarki. Når det er lite

informasjon som skal behandles, er det ingen særlige fordeler med et hierarki, og en del klare ulemper (eksempelvis kostnader forbundet med et byråkrati). Når behovet for informasjonsbehandling øker opp til et visst punkt kan det være fordeler forbundet med et hierarki, blant annet lavere formidlingskostnader og bedre koordinering. Men når behovet for informasjonsbehandling fortsetter å øke, blir hierarkiet overbelastet og kapasiteten til mer perifere deltakere blir ikke utnyttet. Slik økning i behovet for informasjonsbehandling krever ikke at man går tilbake til mer uformelle systemer, men de motiverer til utvikling av mer desentraliserte strukturer (Scott 1981:150).

Sentrale koordineringsmekanismer

En mer gjennomført teori om organisasjonsutforming eller organisasjonsdesign finner vi hos Mintzberg (1993). Innledningsvis minner han oss om at utformingen av en organisasjonsstruktur innebærer to fundamentale krav – fordeling eller gruppering av arbeidsoppgaver, og koordinering av disse oppgavene. Tilsvarende gjelder etter vårt syn for et bysentrum – dvs. lokalisering og gruppering av utvalg, og koordinering av disse for å sikre at handelssenteret bevarer og utvikler sin posisjon som handelssentrum. I begge tilfellene vil koordineringen nødvendigvis bli basert på flere ulike typer av koordineringsmekanismer. For en enkelt organisasjon skiller Mintzberg (1993:4-7) mellom fem hovedtyper:

- *Gjensidig tilpasning* innebærer koordinering basert på en prosess med uformell kommunikasjon. Slik koordinering brukes vanligvis i meget enkle og mindre organisasjoner, men paradoksalt nok også i organisasjoner preget av stor kompleksitet. Kunnskapsutviklingen er her lokal, og utviklingen er avhengig av at de lokale aktører kan tilpasse seg løpende og direkte til hverandre.
- *Direkte overvåking* eller styring vil gjerne bli tatt i bruk for å sikre koordinering når organisasjonene vokser og virksomheten ikke er så enkel lenger. En enkelt person vil her ta ansvar for koordineringen, utstede instruksjoner etter behov og kontrollere utførelsen. Andre former for koordinering, så som ulike former for standardisering, er:
- *Standardisering av arbeidsprosesser*, som medfører at innholdet av virksomheten er spesifisert eller programmert.
- *Standardisering av resultater*, som innebærer krav til produktutforming eller eksempelvis resultater med hensyn til omsetning og kundetilfredshet.
- *Standardisering av ferdigheter og kunnskap*, som innebærer spesifisering av trening og utdanning som en forutsetning for de ulike arbeidsoppgaver.

Dette er altså de fem koordineringsmekanismer og de synes å falle i en slags grov rekkefølge med hensyn til anvendelse. Etter hvert som virksomheten blir mer komplisert, vil koordineringen skifte bort fra uformell tilpasning og i retning av direkte kontroll og etter hvert ulike former for standardisering. Først med hensyn til arbeidsprosessen, deretter resultater eller krav til ferdigheter, for så å vende tilbake til gjensidig tilpasning. I praksis vil en organisasjon aldri basere seg på en av disse alene, men vanligvis anvende de fleste. I det minste vil det alltid være behov for direkte kontroll og gjensidig tilpasning, som eksempelvis hos en uavhengig detaljist eller butikkeier.

Grunnlaget for organisasjonsdesign

Ikke uventet finner Mintzberg (1993:9-19) ut at en organisasjonsstruktur typisk vil ha fem hoveddeler: Den operativ kjerne, mellomlinjen, teknostrukturen, støttestaben, og den strategisk topp. Det samme gjelder ikke et sosialt system eller lokalt næringssystem, som typisk vil bestå av en rekke funksjonelle delsystemer, hver med ulik struktur. Mest gjennomført og byråkratisk struktur finner vi vanligvis i den offentlige og kommunale forvaltning, som sannsynligvis vil ha innslag av de fleste designelementer. Handelsstanden i et bysentrum, på sin side, vil stort sett mangle struktur og opptre som en agglomerasjon av uavhengige foretak, med en viss grad av koordinering innenfor de enkelte senterforetak og handelsstandsforeninger. Mintzbergs typologi over designelementer gir oss derfor et opplegg for å peke på mangler vi de lokale organisasjonsformer som blir framtrepende når koordineringsbehovet øker. Et kjennetegn ved de industrielle distrikter, som vi skal kommentere senere, er eksempelvis at de kommunale og regionale myndigheter har opprettet støttefunksjoner for å ta seg av oppgaver knyttet til markedsføring og FoU-innsats som mindre virksomheter vanskelig kan ta seg av alene, og som normalt ikke er en typisk kommunal oppgave.

Særlig interesse er etter vårt syn knyttet til behovet for en *strategisk topp*. I følge Mintzberg (1993:13-14) er det tre hovedoppgaver knyttet til den strategiske topp:

- Den første oppgaven er det vi kan kalle direkte kontroll, det vil si å overvåke at den kommunale forvaltningen fungerer i henhold til vedtatte planer, oppgaver og politikk. I dette inngår allokering av ressurser og løsning av konflikter.
- Den andre oppgaven gjelder styring av det vi kan kalle systemets grenseforhold. Innenfor den offentlige forvaltning hersker det, eksempelvis, en utbredt orientering mot såkalte monosentriske senterstrukturer, som har betydelige konsekvenser for

handelssystemets grenser og interne differensiering, inkludert lokaliseringsstruktur. Dette innskrenker etter vårt syn det lokale handlingsrom og skaper dermed problemer for videre utvikling.

- Den tredje oppgaven gjelder utformingen av organisasjonens strategi, hvor strategi kan betraktes som en medierende eller formidlende funksjon når det gjelder organisasjonens forhold til sine omgivelser eller omverden. De fleste kommunale forvaltninger har slik sett ingen strategi, og er derfor, som en følge av dette, i mindre grad i stand til å forholde seg til endringer i omverdenen, og skreddersy en strategi for å takle trusler og utnytte muligheter basert på det som er handelssenterets styrke og svakheter.

Normalt vil koordineringen knyttet til slike strategiske prosesser være basert på gjensidig tilpasning, eksempelvis mellom den kommunale forvaltningen og handelsstanden. For de fleste kommunale forvaltninger er en slik tankegang i utgangspunktet fremmed.

Organisasjonsdesign

”In the case of organizational structure, design means turning those nobs that influence the division of labor and the coordinating mechanisms, thereby affecting how the organization functions.” (Mintzberg 1993:25). Med andre ord dreier design av et handelssentrum seg om å ta stilling til spørsmål som: Hva slags utsalgsformater trenger vi i sentrum og hvorledes bør de grupperes? Hvilke mekanismer bør etableres for å fremme gjensidig tilpasning mellom utsalgsenheter, både når det gjelder funksjon og lokalisering? Hvor stor beslutningsmyndighet bør den kommunale forvaltning overlate til den private sektor og de enkelte aktører? Hva slags støttefunksjoner må etableres for å sikre en konkurransedyktig sentrumsutvikling? Mintzberg (1993:26) lister opp i alt *ni design parametre*, som faller i fire hovedgrupper (som vi i tabell 2.2 har tilpasset sentrumsdesign:

TABELL 2.2 Design parametre for sentrum

<i>Gruppe</i>	<i>Design parameter</i>
a) Design og etablering av utvalg	Funksjonell spesialisering Lokalisering
b) Design av sentrumsstruktur	Gruppering av utvalg og funksjonell komplementaritet Spatial differensiering Senterorganisasjon Størrelse på senterformater og handels- senteret
c) Design av laterale koplinger	Planleggings- og kontroll systemer Forbindelsesmekanismer
d) Design av beslutningssystemer	Vertikal desentralisering Horisontal desentralisering

I et bysentrum er det normalt den kommunale planleggingen som har ansvar for eller påvirker punkt b), med delvis unntak av organisering av og gruppering av utvalg i et kjøpesenter. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 5, er de prinsipper som gjelder for design av kjøpesentre også i stor grad anvendelig på bysentre og andre typer handelssentre, men anvendes ikke i særlig grad. I hovedsak gjelder prinsippene å utnytte det som fins av avhengigheter mellom ulike typer utvalg, basert på kunders behov og handlevaner, inkludert bevegelsesmønstre. To hovedprinsipper diskuteres vanligvis innenfor privat praksis:

- Sikring av senterattraktivitet basert på tilgjengelighet, vareutvalg, størrelse og sentermiljø.
- Sikring av senterproduktivitet gjennom intern gruppering og lokalisering av utvalg for å maksimere kundesirkulasjon (Underhill 2004).

I motsetning til dette har offentlige myndigheter vist stor interesse for spørsmål relatert til senterstørrelser og lokalisering av større sentre. Mye av problemet med sentrumsutvikling er preget av disse problemstillingene, og vi diskuterer disse i kapittel 5 og 6.

Punkt c), som dreier seg om planlegging og laterale koplinger, er også relatert til problemer vedrørende sentrumsutvikling. I hvor stor utstrekning kan de offentlige myndigheter styre sentrumsutvikling effektivt basert på sentral planlegging og kontroll, og i hvor stor grad er de avhengig gjensidig tilpasning basert på laterale forbindelser? Når det gjelder *planleggings- og kontrollsystemer*, er hensikten med en plan å spesifisere et resultat – en standard å oppnå – for et fremtidig tidspunkt eller periode. I praksis nyttes ulike typer planer: Budsjetter, framdriftsplaner, siktemål, operative planer, etc. Grovt sett kan vi skille mellom to typer planleggings- og kontrollsystemer: Resultatkontroll og handlingsplanlegging. Resultatkontroll er mest anvendelig hvor avhengighetene mellom enhetene som reguleres, i hovedsak er basert på utnyttelse av felles ressurser, som arealer og kunder, når det gjelder handelsvirksomhet. En kommunal reguleringsplan vil derfor tradisjonelt sett nøye seg med å gruppere handelsvirksomheter på samme sted (soneplanlegging), og ellers overlate styringen til de enkelte utøvere. Handlingsplanlegging på sin side nyttes stort sett for funksjonelle delsystemer og vil være orientert mot å utnytte gjensidige avhengigheter. En plan her vil ta utgangspunkt i en overordnet strategisk plan og detaljere denne i handlingsprogrammer og operative planer. En kommunal forvaltning vil imidlertid i liten grad være orientert mot den strategiske funksjon når det gjelder handelsvirksomhet. Som vi skal diskutere i kapittel 6 blir handelsvirksomhet stort sett oppfattet som en form for service av den offentlige sektor, og ikke som en form for differensiert industriell virksomhet. Dette får betydelige konsekvenser når kompleksiteten i omgivelsene øker.

Laterale koplinger som forbindelsesmekanismer øker i betydning når de hierarkiske former for koordinering ikke strekker til, og viktige former for avhengigheter ikke blir tatt hånd om eller utnyttet gjennom planlegging. Organisasjonen må da ta i bruk mekanismer med sikte på en større grad av gjensidig tilpasning. I nyere organisasjonslitteratur er det diskutert en rekke slike som kan knyttes til en mer formell struktur. Galbraith (1973:46) definerer fire hovedtyper langs et kontinuum: Kontaktposisjoner, prosjektgrupper, integrerende ledere, og matrisestrukturer. Slike direkte koplingsmekanismer blir i hovedsak nyttet hvor aktivitetene på samme tid er (1) horisontalt spesialiserte, (2) komplekse, og (3) i stor grad gjensidige avhengige av hverandre (Mintzberg 1993:91). Dette kan man til en viss grad påstå også burde gjelde handelsvirksomhet i et bysentrum. På den annen side er det mye som tyder på at gjensidig tilpasning i slike miljøer i større grad er basert på gjensidig observasjon, fysisk nærhet,

og andre former for uformell og sosial kontakt, enn i formelle organisasjoner. Spørsmålet er om disse koordineringsformene er tilstrekkelige og om det ikke er grunn til å vurdere former basert på en mer formell og felles utviklingsorganisasjon?

Punkt d) i tabell 2.2 gjelder behovet for *desentralisering*. Hvorfor skal en organisasjon desentralisere spør Mintzberg (1993:96) og peker på at desentralisering er viktig fordi en enkel hjerne eller person kan ikke fatte alle beslutninger. Desentralisering gjør det mulig for en organisasjon å reagere raskere på endringer i eksterne og interne forhold, og det er en stimulans for motivasjon hos den enkelte aktør. Dette gjelder også forhold i et handelssentrum. La oss derfor se på de to designparametre som etter tabell 2.2 danner grunnlag for desentralisering av beslutninger: Vertikal desentralisering og horisontal desentralisering.

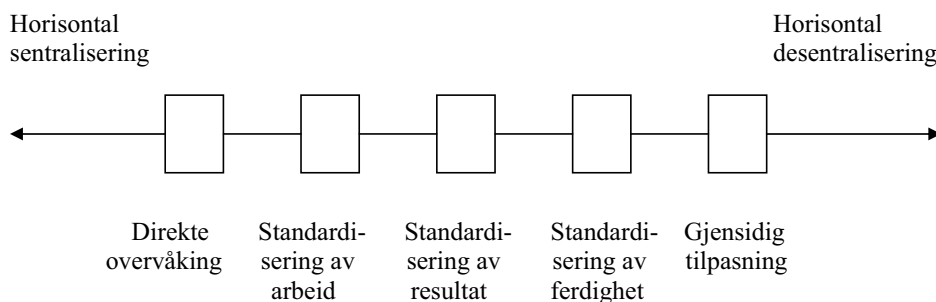
Vertikal desentralisering dreier seg om delegering av beslutningsmyndighet nedover i autoritetskjeden, og hvor vi fokuserer på formell beslutningsmyndighet eller makt. Sentrale spørsmål gjelder:

1. Hvilken beslutningsmyndighet skal delegeres?
2. Hvor langt ned skal det delegeres?
3. Hvordan skal delegeringene koordineres (eller kontrolleres)?

Vanligvis må man se disse tre spørsmålene i sammenheng. Lawrence og Lorsch (1967:43-44) fant således at myndigheten til å fatte visse beslutninger i effektive organisasjoner som regel ble delegert til et nivå hvor den nødvendige informasjon for å fatte beslutningene var lettest tilgjengelig. I mange tilfeller betyr dette at den vertikale desentraliseringen vil eller bør være selektiv, avhengig funksjon og gruppering av enheter, men ned til et nivå hvor den nødvendige kunnskap er lokalisert. I et lokalt handelssystem vil således de kommunale myndigheter kontrollere arealbruken innenfor kommunens grenser, men overlate til private aktører å planlegge og å drive de enkelte virksomheter. Problemer oppstår når det er økende avhengigheter mellom ulike typer av formater, særlig med hensyn til størrelse, og når sentrums attraktivitet som handlested er avhengig av både en hensiktsmessig gruppering og en hensiktsmessig størrelse på grupperingen. Den kommunale planlegging har, som vi har pekt på, normalt intet opplegg for en mer strategisk planlegging, som en utnyttelse av slike avhengigheter krever. Sannsynligvis vil slik planlegging kreve en stor grad av gjensidig tilpasning mellom offentlig og privat sektor, men mekanismer for slik koordinering ser vi lite til i dag. Dette er problemer vi tar opp i våre intervensjoner senere i avhandlingen.

Horisontal desentralisering dreier seg vanligvis om å flytte beslutningsmyndighet bort fra linjen, i retning av eksperter og analytikere, som får større innflytelse på standardisering av systemer, basert på egen kunnskap, eller som kan basere koordineringen på gjensidig tilpasning. Vi kan altså tenke oss grader av horisontal desentralisering langs et kontinuum som antydnet i figur 2.1 (etter Mintzberg 1993:108).

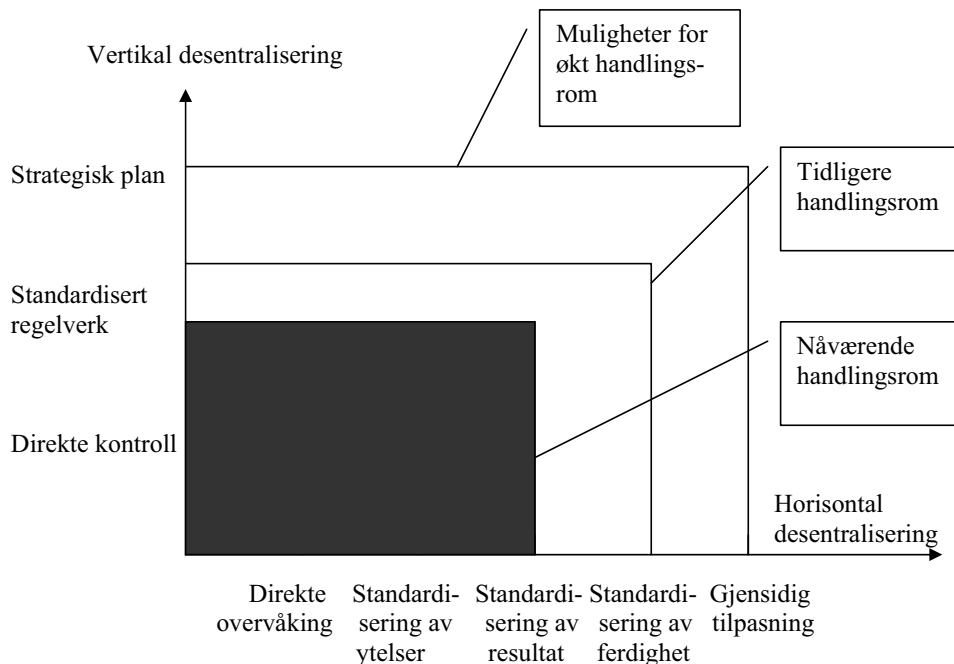
FIGUR 2.1 Horisontal desentralisering basert på ulike koordineringsmekanismer



I en byråkratisk og forholdsvis sentralisert organisasjon vil den horisontale desentralisering vanligvis innskrenke seg til direkte overvåking og standardisering av arbeidets utførelse. I den utstrekning organisasjonen tar i bruk de andre formene for horisontal desentralisering, vil dette øke handlingsrommet for de ansatte.

Vi skal forsøke å oppsummere diskusjonen av vertikal og horisontal desentralisering ved å knytte disse to begrepene til begrepet *lokalt eller kollektive handlingsrom*, som vi finner hos bl.a. Fimreite (2003). Som påvist av Fimreite (2003:343) har det kollektive handlingsrom blitt mindre i dagens kommuner. Dagens styringsmakter henvender seg direkte til individet, vektlegger sentral kontroll og ødelegger sannsynligvis det lokale demokratiet. "Lokalt selvstyre og velferdsstaten synes ikke lenger å være forenlige størrelser. Om da ikke kommunene får tilbake eller tar tilbake rommet for kollektiv debatt, for kollektiv oppgaveløsning, for politikkskapning og for lokal samfunnsutvikling" (Fimreite 2003:355).

Mintzbergs begreper om vertikal og horisontal desentralisering lar seg etter vårt syn anvende for å illustrere denne utviklingen, som vist i figur 2.2:

FIGUR 2.2 Det kollektive handlingsrom

Figur 2.2 antyder at det tidligere kommunale handlingsrom har minsket, dels som en følge av et strengere, mer standardisert regelverk, og dels som en følge av at staten henvender seg direkte til individet og spesifiserer eller setter rammer for kommunens ytelser. Figuren antyder også at det lokale og kollektive handlingsrom sannsynligvis kan økes betraktelig hvis den sentrale planlegging i større grad blir gjort strategisk og ikke gir detaljerte retningslinjer for de enkelte enheter, og samtidig overlater mer av koordineringen til de lokale aktører basert på lokal kunnskap og mekanismer for direkte tilpasning.

Hvorfor er det ønskelig å øke det kollektive handlingsrom? Dette henger sammen med endringer i det Mintzberg kaller *situasjonsfaktorer* (1993:121-150). Litteraturen har stort sett fokusert på fire gruppe av faktorer: *Alder* og *størrelse* på organisasjonen; *teknologien* som systemet er basert på; forskjellige kjennetegn ved *omverden*, i første rekke stabilitet, kompleksitet, mangfold, og fiendtlighet; og særlige *maktforhold*. Vår spesielle interesse er knyttet til omverdenens stabilitet og kompleksitet. Jo mer dynamisk omverdenen eller omgivelsene er, jo mer organisk vil organisasjonens struktur være og i mindre grad ha en form for koordinering basert på standardisering. Jo mer kompleks omverden er, jo mer desentralisert vil strukturen på sin side være (Mintzberg 1993:137-138).

Organisasjoner som står overfor komplekse omgivelser, møter problemer med hensyn til forståelse. En enkel hjerne kan ikke lenger takle den informasjon som trengs for å fatte alle beslutninger. Den blir overbelastet, og organisasjonen må desentralisere. Toppledelsen må gi opp en god del av sin makt til andre, inkludert andre ledere, stabsspesialister, og noen ganger operatører. Hvis de komplekse omgivelser i tillegg er forholdsvis stabile, vil man forvente å finne en byråkratisk struktur som baserer seg på standardisering som grunnlag for koordinering. En slik form for standardisering, som kan kombineres med desentralisering, vil vanligvis være standardisering av ferdigheter. Det vil si at man overlater koordineringen til profesjonelle aktører. Hvis de komplekse omgivelser i tillegg er dynamiske, må organisasjonen søke en koordineringsmekanisme som både er desentralisert og organisk. Dette vil åpenbart være gjensidig tilpasning (Mintzberg 1993:140).

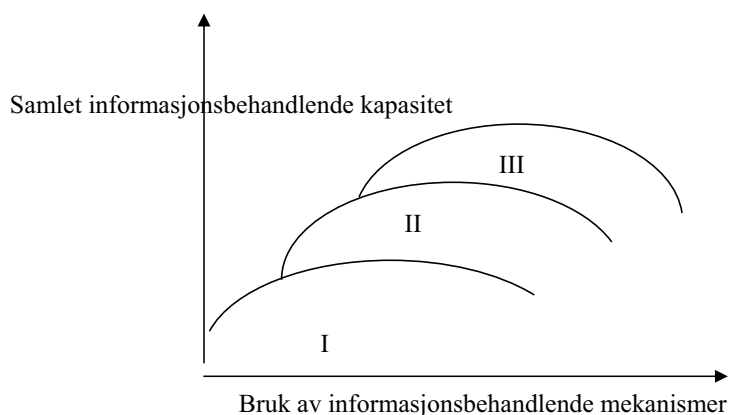
Ser vi på handelsvirksomhet, står denne overfor omgivelser som i dag både er blitt mer dynamiske, utviklingen går fortere, og omgivelsene er blitt mer komplekse. Det skjer en differensiering av markedsforhold, handelsformater og livsstiler blant kunder. De utfordringer de fleste bysentre står overfor krever altså et større handlingsrom for å kunne møte utfordringene og tilpasse seg. Nå er det klart, også hos Mintzberg, at det ikke uten videre er snakk om noen en-til-en korrespondanse mellom type omgivelsesutvikling og valg av designstrategi. I praksis vil de fleste organisasjoner og lokale systemer har flere muligheter for å takle utfordringene. Mintzbergs teori om organisasjonstyper eller design er ingen teori om ”designing”, det vil si hvorledes organisasjonen løpende skal takle endringer i ulike situasjonsfaktorer. Men en slik teori finner vi blant annet hos Galbraith (1973).

Usikkerhet og strategier for koordinering i komplekse systemer

Når omgivelsene blir mer dynamiske og komplekse, trengs det altså mer informasjon og informasjonsbehandlende (koordinerende) kapasitet for å takle slike forhold. Etter vårt syn kan disse betraktningene, bl.a. basert på resultater fra organisasjonsdesign(-ing)teori (Galbraith 1977), generaliseres som antydnet i figur 2.3. Vi ser her et systems samlede informasjonsbehandlende kapasitet som en funksjon av sammensetningen av ulike informasjonsbehandlende mekanismer og strukturer. Det er altså ikke slik at et system velger utelukkende en eller en annen koordineringsform, snarere vil systemet basere seg på en kombinasjon, avhengig det totale behov for informasjonsbehandling (Galbraith 1973:19). I enkle systemer med enkle oppgaver og omgivelser kan man sannsynligvis greie seg med markeds- og byttemekanismer. Når kompleksiteten øker, både eksternt og internt, vil det i tillegg lønne seg å utvikle og ta i bruk hierarkiske strukturer. Under særlig komplekse og

usikre forhold, vil desentraliserte og uformelle prosesser bli tatt i bruk i økende utstrekning. En klassisk studie som illustrerer det siste alternativet er Weick's og Robert's (1993) studie av landing av jetjagere på hangarskipsdekk, som utgjør et særlig komplekst system stilt overfor komplekse omgivelser. Verken hierarki, marked eller formelle nettverk kan hver for seg eller samlet produsere den nødvendige kapasitet for å behandle informasjon og fatte beslutninger under ekstremt tidspress. Løsningen er et stort innslag av det Weick og Roberts kaller bevisst hensynstagen ("mindful heeding"), eller gjensidig tilpasning basert på en form for kollektiv bevissthet ("collective mind"). Men systemet som helhet er fremdeles avhengig hierarkiske strukturer og delvis markedsmessige reguleringer.

FIGUR 2.3 Informasjonsbehandlende kapasitet



I = Markedskoordinerering

II = Koordinering basert på hierarki

III = Koordinering basert på nettverk og uformelle grupper

Med bakgrunn i denne tankegangen kan vi videre diskutere ulike strategier et system kan nytte for å takle usikkerhet og forholde seg til behovet for informasjon. Et resultat av en rekke studier på slutten av 1960 tallet var således påpekning av betydningen av det vi, på samme måte som Mintzberg, kan kalle laterale koplinger for å sikre den nødvendige koordinerende og integrerende kapasitet for gjennomføring av lokale utviklingsoppgaver (Lawrence og Lorsch 1967, Galbraith 1973). Disse studiene baserte seg på at omgivelsene er en kilde til informasjon for en organisasjon eller system, og systemet må lære å behandle økende mengder av mer komplekse kategorier av informasjon. Hvis vi igjen relaterer dette til et handelssenter, har vi altså et utviklingsproblem med to sentrale typer av designoppgaver:

- Funksjonell og spatial differensiering er nødvendig for å sikre et konkurransedyktig utvalg av varer og tjenester, lokalisert i en hensiktsmessig gruppering av utsalg og senterformater.
- Behovet for informasjonsbeholdende kapasitet må dekkes for å sikre den nødvendige koordinering av aktiviteter knyttet til denne utviklingen, som i større grad må baseres på informasjonsbehandling gjennom laterale forbindelser.

Hovedtanken er hele tiden at jo større usikkerhet som er forbundet med utviklingen av et handelssentrum, jo større mengder informasjon må behandles av de enkelte aktører og beslutningstakere, hver for seg og samlet, under utviklingsarbeidet for å realisere et bestemt ambisjonsnivå eller målsetting med hensyn til sentrumsutvikling. Usikkerhet kan her defineres som forskjellen mellom den mengde informasjon som trengs for å gjennomføre utviklingsarbeidet, og den informasjon som allerede finnes i systemet (Galbraith 1973:5). Usikkerhet knyttet til en utviklingsoppgave er altså resultatet av kombinasjonen av en spesiell målsetting og et spesifikt system. Mer konkret kan vi si at den nødvendige informasjon for gjennomføring av en målsetting eller realisering av en visjon er en funksjon av:

1. Variasjonen i vareutvalg, tjenester og kundetyper (dvs. grad av funksjonell differensiering).
2. Antall ulike typer utsalg og senterformater som trengs for å dekke variasjonen i output og deres innbyrdes lokalisering (spatial differensiering og plan).
3. Ambisjonsnivået mht. regional posisjon og handelsdekning.

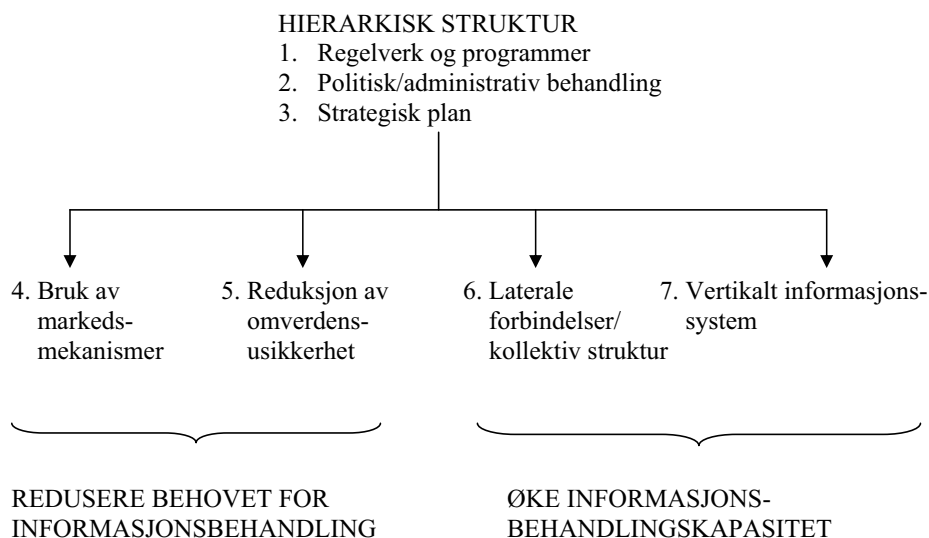
Usikkerheten er altså den relative mengde informasjon som må skaffes for å gjennomføre en slik utviklingsoppgave. Det er altså ikke usikkerheten i seg selv som er av interesse, men informasjonsbehandlingen som er nødvendig for å sikre den nødvendige og målrettede samhandling eller koordinering. Hver for seg kan de ulike aktører takle betydelig usikkerhet innenfor sine respektive funksjonsområder, med sine respektive planleggingsrutiner. Men med økende omverdensusikkerhet, må de ulike funksjonsområder i større grad koordineres i forhold til hverandre for å utvikle en effektiv struktur.

Informasjon reduserer kompleksitet i den utstrekning den legger grunnlag for en seleksjon av koordineringsformer og dermed utelukker andre handlingsalternativer. Evnen til et system eller organisasjon for å koordinere sine aktiviteter ved hierarki eller forvaltning og regelverk, i

tillegg til marked, avhenger altså av kombinasjonen av og omfanget av seleksjoner som må foretas, og systemets kapasitet til å foreta disse. Når usikkerheten øker, både eksternt og internt, øker antallet seleksjoner som må foretas og tradisjonelle koordineringsformer som marked og hierarki blir overlesset. Markedet som koordineringsform kan kun forholde seg til og formidle informasjon om standard typer utsalg, og for hierarkiet/regelverket gjelder det samme. Systemet må derfor under økende usikkerhet og kompleksitet komme opp med og legge til grunn nye utviklings- og koordineringsstrategier. Formelt sett kan dette skje på to ulike måter, enten hver for seg eller i kombinasjon. Skjematisk kan disse muligheten fremstilles som i figur 2.4 (etter Galbraith 1973:15):

De fleste formelle systemer vil gjøre bruk av de tre tradisjonelle og hierarkisk baserte koordineringsmekanismer vist i figur 2.4. Problemer oppstår når usikkerheten og behovet for informasjon øker ut over det denne type mekanismer greier å behandle eller koordinere av aktiviteter. Systemet må da tilpasse sin informasjonsbehandlerende kapasitet til det nye nivå av usikkerhet og kompleksitet. Dette kan det gjøre på flere måter, enten ved å redusere behovet for informasjon (det vil si redusere kompleksiteten i omverdenen slik den oppfattes av systemet), eller ved å øke kapasiteten til å skaffe seg og behandle informasjon. Hver av disse to hovedstrategiene kan omfatte ulike tiltak eller mekanismer som vist i figur 2.4.

FIGUR 2.4 Strategier for informasjonsbehandling



Bruk av markedsmekanismer betyr at systemet oppgir å styre aktivt og overlater til markedet eller lokale krefter å bestemme ut over det som foreligger av planer og målsetting. Ambisjonsnivået knyttet til slike mål og planer må sannsynligvis reduseres, man må tolerere større avvik. Etablering av et eksternt kjøpesenter kan eksempelvis betraktes som en form for strategi hvor de kommunale myndigheter ikke har kapasitet til å vurdere alternative løsninger, men overlater til markedskreftene å styre, ofte på tvers av gjeldende reguleringsplaner. På den annen side kan usikkerheten i omverdenen reduseres gjennom direkte påvirkning av markedsforholdene, eksempelvis basert på regionalt samarbeid, eller utstrakt bruk av fylkesplanlegging.

Strategier eller tiltak for å øke systemets informasjonsbehandlingse kapasitet og dermed kapasitet til å takle usikkerhet, kan være av flere typer. Laterale forbindelser av ulike slag, fra egne koordinatorroller, til spesielle utvalg, komiteer og former for samarbeidsorganisasjon, er tiltak som lokaliserer informasjonsbehandling og beslutninger der hvor informasjonen og kunnskapen finnes. Blant denne type tiltak vil vi nå også inkludere kollektive strukturer. Slike tiltak desentraliserer informasjonsbehandling, men uten å etablere selvstendige grupper. Systemets totale koordineringskapasitet økes. Det samme gjelder for strategiske informasjonssystemer eller det vi kan kalle vertikale informasjonssystemer (Galbraith 1973:17-18). Slike systemer registrerer avvik mellom mål og resultater, relaterer disse til ulike eksterne og interne forklaringsfaktorer eller drivkrefter, og legger grunnlag for læring.

Disse strategiene antyder altså en del hovedtyper av institusjonelle mekanismer for koordinering innenfor eksisterende og formelle organisasjoner. I det følgende vil vi derfor se nærmere på en del studier som tar for seg koordinering og institusjonelle endringsprosesser i det vi kan kalle mer underorganiserte systemer, basert på kollektiv innsats og andre former for gjensidig tilpasning i slike systemer.

GJENSIDIG TILPASNING I UNDERORGANISERTE SYSTEMER

Det er som nevnt vårt utgangspunkt at handelsvirksomhet knyttet til et bysenter og den omkringliggende region, i hovedsak utgjør det vi kan kalle et underorganisert system og interorganisatorisk domene (Gray 1985:912), hvor koordineringen tradisjonelt er basert på offentlig regulering (byplanlegging), markedstilpasning og profesjonelle organisasjoner (handelsstands-foreninger). Det er vår påstand at ingen av disse, hver for seg eller samlet, har tilstrekkelig informasjonsbehandlingse kapasitet til å takle utfordringene fra omgivelser preget av økende kompleksitet og usikkerhet. Skal et bysenter bevare og utvikle sin konkurranseevne som et handelssenter, må det derfor derfor takle eller dekke et økende informasjonsbehov. Det

kan selvfølgelig, i overensstemmelse med strategimulighetene presentert i forrige avsnitt, velge strategier for koordinering som reduserer behovet for informasjonsbehandling, men dette vil i mange tilfelle bety økt standardisering av varetilbud og konsentrasjon i større formater utenfor bykjernen, eller redusert regional posisjon. Ønsker man derimot å utvikle et konkurransedyktig og allsidig senter med bred deltakelse fra uavhengige detaljister, må sannsynligvis dette skje i form av større satsing på formelle og uformelle nettverk basert på kollektiv innsats. Hvilket kunnskapsgrunnlag har vi for en slik satsing eller utvikling?

Som antydnet krever dette en forståelse av kunnskapsgrunnlaget knyttet til det vi kan kalle institusjonelle endringer, eller utviklingen av institusjonelle mekanismer, basert på kollektiv innsats. Med institusjonelle mekanismer mener vi: "... the humanly devised schemas, norms, and regulations that enable and constrain the behavior of social actors and make social life predictable and meaningful" (Hargrave & Van de Ven 2006:866). Institusjonelle mekanismer, eller former av orden, er altså det som av Giddens (1984) betegnes som det sosiale livs modaliteter presentert i hans såkalte struktureringsteori (Giddens 1979, 1984). Men Giddens har, etter vårt syn, ingen særlig forklaring på ulike former for institusjonell endring knyttet til kollektiv innsats. I det følgende vil vi derfor, nokså kortfattet, gjennomgå et utvalg av teoretiske perspektiver som tar for seg slike endringsprosesser, hovedsakelig med tilknytning til kollektive handlingsprosesser:

- Studier av institusjonelle endringer basert på sosiale bevegelser og teknologisk innovasjon
- Studier av institusjonelle endringer knyttet til industrielle distrikter

Studier av institusjonelle endringer knyttet til sosiale bevegelser og teknologisk innovasjon basert på kollektiv innsats

På bakgrunn av en gjennomgang av litteraturen omkring institusjonelle endringer knyttet til sosiale bevegelser (SB) og teknologisk innovasjon (TI) foreslår Hargrave & Van de Ven (2006) en kollektiv handlingsmodell som et supplement til det eksisterende utvalg av endringsmodeller i den institusjonelle litteratur. Det viktigste bidrag fra oversikten til Hargrave & Van de Ven er utviklingen av en kollektiv handlingsmodell for å forklare institusjonell innovasjon – en modell som forklarer forandring basert på en dialektisk prosess hvor stridende aktører i et organisasjonsmessig felt fremmer temaer og konstruerer nettverk med sikte på å introdusere nye organisasjonsformer. Skal vi besvare spørsmålet om hvorledes institusjoner blir skapt og endret, trenger vi en prosesssteori som forklarer den tidsmessige

orden og rekkefølge av aktuelle begivenheter, basert på en fortelling eller historisk narrativ (Hargrave & Van de Ven 2006:866). Denne forklaringen bør identifisere de generative mekanismer som forårsaker de observerte begivenhetene, og de særlige omstendigheter eller betingelser som ligger bak disse kausale mekanismene.

Hargrave & Van de Ven (2006:869) finner tre spesielle kjennetegn som synes å være felles for institusjonelle endringsprosesser knyttet til sosiale bevegelser og teknologisk innovasjon:

- a) Institusjonell endring innebærer en form for "*framing contest*" eller konkurranse mht. definisjon av situasjonen. Her strides ulike aktører om hva som er meningen med utviklingen, knyttet til ulike relevante temaer og teknologier. En kollektiv forståelse utvikles gjennom strid om meningsinnholdet, preget av stadig tilbakevendende utfordringer. Aktivister opptrer som "signifying agents", engasjert i "the politics of signification" (Hargrave & Van de Ven 2006:870).
- b) Institusjonelle endringsprosesser innebærer *konstruksjon av nettverk* som "mobiliserende strukturer" (Hargrave & Van de Ven 2006:871), som utgjør de ressurser og organisasjonsformer aktørene nytter i kollektive aksjoner. Flere studier har i følge Hargrave & Van de Ven (2006:874) vist at samarbeidsrelasjoner utvikler seg blant aktører som kan skape komplementære fordeler gjennom å integrere sine funksjonelle spesialiseringer eller institusjonelle roller. Denne koordineringen blant ulike aktører, finner sted ikke så mye basert på en sentral plan, hierarki eller prismekanismer, men snarere basert på samhandling og gjensidig tilpasning blant aktørene. Etter hvert som antallet organisasjonsenheter og aktører når en kritisk masse, begynner det å utvikle seg et komplekst nettverk av samarbeidende og konkurrerende relasjoner. Dette nettverk blir etter hvert anerkjent som en ny industriell sektor og kan ta form eller bli strukturert som et løst koplet system.
- c) Institusjonelle endringsprosesser er ofte basert på *kollektive handlingsprosesser* (Hargrave & Van de Ven 2006:875). I mange tilfeller er dette en politisk prosess basert på mobilisering av aktører for å legitimere en sosial eller teknologisk innovasjon. Legitimering har her både en kognitiv og sosiopolitisk dimensjon. Kognitiv legitimering dreier seg om "the taken-for-granted assumption that an institutional change is desirable, proper, and appropriate within a widely changed system of norms and values" (Hargrave & Van de Ven 2006:875). Sosiopolitisk legitimering består i tilslutning og støtte fra sentrale aktører, som finansielle

investorer, politiske myndigheter, forbrukere, og andre som spiller en hovedrolle utviklingen og gjennomføringen av en innovasjon.

Mye av dette ser vi også i endringsprosesser knyttet til de såkalte industrielle distrikter, men litteraturen omkring disse har i større grad fokusert på betydningen av funksjonell differensiering og effektiviteten til ulike koordineringsmekanismer i en lokal og regional kontekst. I tillegg gir slike studier et bedre grunnlag for å skille mellom formelle nettverk og uformelle miljøer preget av kollektiv innsats. Dette er jo nokså uklart hos de institusjonelle teoretikerne referert foran.

Studier av institusjonelle endringer knyttet til industrielle distrikter

Innenfor denne litteraturen diskuteres i særlig grad effektiviteten av ulike former for organisering eller koordinering knyttet til grupper av foretak karakterisert av gjensidig funksjonell avhengighet.

Markedet og foretaket som koordineringsmekanisme for lokal næringsutvikling

Som påpekt av Best (1990) har økonomiske teorier sine åpenbare svakheter når det gjelder å forklare samordning av økonomiske, spesialiserte aktiviteter, og disse blir særlig åpenbare når det eksisterer eksternaliteter i forhold til foretaket. Lokal næringsutvikling dreier seg om noe mer enn koordinering av teknologisk separate enheter, eller enheter med en gitt teknologi. Det dreier seg også om å skape relasjoner mellom gjensidig avhengige enheter (Best 1990:115).

Fordelen med organisasjonsmessig fremfor markedsbasert spesialisering er at den førstnevnte internaliserer positive eksternaliteter; hver av deltakerne kan regne med at de andre følger reglene. Uten slike regler vil usikkerheten knyttet til andres handlinger redusere mulighetene for å spesialisere seg innenfor et system hvor det eksisterer gjensidige avhengigheter. Med andre ord forutsetter organisering at det utvikles en eller annen form for fellesskap som medfører gjensidighet i forholdet mellom medlemmene.

Problematiske blir det imidlertid når utviklingen baseres på eller krever koordinering av hittil ukjente kombinasjoner av aktiviteter og ressurser, eller må baseres på kunnskap og innsikt som i liten grad er gjort eksplisitt. Richardson (1972) innfører et skille mellom liknende aktiviteter, som utnytter samme type kapabilitet eller kompetanse, og komplementære aktiviteter, som utnytter eller baserer seg på urelaterte kapabiliteter. På denne

måten legger han grunnlaget for samarbeid mellom foretak som et alternativ til enten ekstraforetak (marked) eller intra-foretak (hierarki) koordinering. I følge Richardson (1972:895) er det rimelig å anta at foretak vil internalisere liknende aktiviteter, og eksternalisere komplementære aktiviteter. For å utnytte i fellesskap fordelene med spesialisering i komplementære aktiviteter, må foretak utvikle samarbeidsrelasjoner med produsenter av komplementære komponenter. For et handelsforetak eller detaljist vil dette på tilsvarende måte kreve samarbeidsrelasjoner med detaljister som selger komplementære varer og tjenester. For et foretak er altså valget ikke mellom å produsere eller kjøpe, men mellom produsere, kjøpe eller samarbeide. Tilsvarende for en detaljist eller kjøpesenter gjelder valget ikke mellom å selge selv eller ikke selge, men mellom selge, ikke selge, eller samarbeide om et større vareutvalg lokalt i sentrumsområdet. Samarbeid avhenger at det etableres og vedlikeholdes konsultative relasjoner eller institusjoner mellom lokale foretak, inkludert observasjon av en selv og komplementære leverandører og institusjoner.

Et innovativt industrielt distrikt kan dermed beskrives som en dynamisk konstellasjon av gjensidig tilpassende foretak (Best 1990:235). Konstellasjonen er dynamisk i den forstand at responsen på nye utfordringer og muligheter innebærer en kontinuerlig redefinering av nettverket mellom foretakene og distriktets ytre grenser. Tilpasningen er gjensidig i den forstand at initiativer fra ett foretak påvirker virksomheten til andre og modifiserer produksjonskapabilitetene og mulighetene for foretakene. Dette gjelder selvsagt også lokale handelsforetak i et sentrumsnettverk.

Koordinering i et dynamisk industrielt distrikt er ikke planlagt, i den forstand at initiativene, responsene, nettverket, og den sammensatte konstellasjonen kan ikke spesifiseres på forhånd. Dette er ingen form for markedskoordinering, i det mediet, som er grunnlaget for bytte, ikke er penger, men ideer eller løsninger på problemer. Hensikten med koordineringen er ikke effektivitet i form av lavere priser men innovasjon i betydningen av mer effektiv og konkurransedyktig distribusjon ved å forandre måten dette gjøres på. Dette impliserer at et industrielt distrikt, hvor deltakerne ikke har et begrep for å beskrive seg selv som et system, står i fare for å bli utkonkurrert. Et vesentlig behov for industrielle distrikter er et middel for sammenlikne alternative utviklingsretninger (Best 1990:236).

Idealet for et industrielt distrikt er således koordinering gjennom nettverk uten hierarki. Oppfatningen av et fellesskap av produsenter, hvor et enkelt foretak sitter på toppen av et styrende hierarki, blir erstattet av ideen om et sammenflettet nettverk med mange topper hvor intet enkelt foretak sitter permanent på toppen av et hierarki. Kritikken mot hierarkiet går ikke

bare ut på at et ikke-hierarki fremmer et mer egalitært samfunn, men også at foretak uten hierarki kan ha flere relasjoner til foretak i andre sektorer og bli eksponert for nye ideer.

Den langsiktige vitalitet til en sektor krever at sektoren som helhet både har kapasitet til kostnadsreduksjon og produkt innovasjon. Det er mulig for et enkelt foretak å internalisere hver av de nødvendige funksjoner, men det kan som regel ikke spesialisere seg i hver enkelt funksjon. Resultatet er at altså at foretakene er gjensidig avhengige idet hvert enkelt foretak avhenger av virksomheten til de andre. Men det er ifølge Best (1990:238) viktig at sektoren har en institusjonell basis eller mekanisme for å etablere en kollektiv identitet eller begrep om seg selv som et gjensidig og avhengig sett med foretak. Bare på denne måten kan den opprettholde den koordinering som er nødvendig for å utvikle den spesialisering og de ferdigheter som kreves for å tilpasse seg kontinuerlig til nye utfordringer. Best har egentlig lite å si om hvorledes en slik kollektiv identitet utvikles, men peker på betydningen av en strategisk orientering. Nyere diskusjoner av de industrielle distrikter peker i tillegg på betydningen av det som kalles det lokale miljø (Camagni 1999).

Industrielle distrikter og det lokale miljø

La oss kort oppsummere litteraturen omkring de industrielle distrikter. Suksessen til slike distrikter baserer seg altså på en rekke faktorer som kort kan oppsummeres som følger (Helmsing 2001:280):

- For det første er utviklingen basert på innføring av nye teknologier som skaper større fleksibilitet i det lokale produksjonssystem.
- For det andre betyr klynge dannelse av foretak at det lettere utvikler seg en arbeidsdeling mellom de lokale foretak mht. fremstilling av ulike komponenter og deler slik at hvert foretak blir en spesialleverandør til de øvrige. Dette skaper eksterne økonomier eller eksternaliteter. Småforetak, som eller ville mangle den nødvendige interne økonomi til å klare alle operasjoner effektivt, kan nå kompensere for denne mangelen ved å trekke på de andre foretak i klyngen. En slik klynge vil også bidra til å skape større mangfold mht. breddeøkonomier, som er særlig relevant for handelssentre.
- For det tredje kan foretaksklynger oppnå ytterligere fordeler gjennom samarbeid og felles opptreden, basert på en eller annen form for formell nettverksdannelse.

Totalt sett betyr disse prosessene et grunnlag for lokal og regional læring når det gjelder formelt nettverkssamarbeid og vertikal koordinering. Camagni (1999) mener imidlertid at det industrielle distrikt står overfor så mange typer av usikkerhet at det trengs andre, mer kollektive former for koordinering, i tillegg til formelt nettverkssamarbeid. Han innfører her en distinksjon mellom samarbeid basert på et formelt nettverk, og uformelt eller kollektivt samarbeid basert på å være del av et lokalt miljø.

Usikkerhet knyttet til et sentrumssystem

Camagni (1999) argumenterer med at en forståelse av usikkerhet er nøkkelen til dette. Et lokalt foretak må engasjere seg i en rekke ulike informasjonsbehandlende aktiviteter eller spesielle informasjonsfunksjoner for å takle en rekke usikkerheter. Foretaket kan ha vanskeligheter med å skaffe seg, vurdere og forstå informasjon om det som foregår, både i de sentrumsinterne og de eksterne omgivelser. Likeledes kan foretaket finne det vanskelig å vurdere resultatene for ulike handlingsalternativer, som også kan bli påvirket av aktivitetene til andre aktører som foretaket har liten kontroll over. Med litt omskriving kan vi si at lokale handelsforetak står overfor 5 ulike typer av usikkerhet (etter Camagni 1999:126):

1. Statisk usikkerhet knyttet til et *eksternt informasjonsgap* vedrørende handelssystemets omgivelser.
2. Statisk usikkerhet, basert på vanskeligheter med å klarlegge kjennetegn og karakter ved det lokale system, eksempelvis mht. form og grad av funksjonell differensiering eller handelsprofil. Vi kan betegne dette som et *systemvurderingsgap*.
3. Statisk usikkerhet, som kommer fra et *kompetansegap* basert på lokale aktørers begrensede evne til å behandle informasjon og organisere samarbeid eller drifte et felles etableringsprosjekt.
4. Dynamisk usikkerhet, som kommer fra et *strategisk beslutningsgap*; usikkerheten knytter seg her til manglende kapasitet til å klarlegge og evaluere resultater fra alternative utviklingsstrategier knyttet til sentrumsutvikling.
5. Dynamisk usikkerhet, som kommer av et sosialt eller *kollektivt kontrollgap* (manglende legitimering); resultater av nåværende og fremtidige aktiviteter er avhengige av dynamisk samhandling eller blir påvirket av systemmessig avhengighet mellom selvstendige beslutningstakere.

Etter hans mening har et foretak to alternativer for å takle slike usikkerheter og problemer: det formelle nettverk og det lokale miljø. Et nettverk kan defineres som et lukket sett av utvalgte og eksplisitte koplinger mellom foretrukne partnere i et foretaks forretningsområde. Foretak engasjerer seg altså i selektivt nettverkssamarbeid, som kan inkludere "joint ventures", strategiske allianser, konsortier, teknisk samarbeid, lisensiering, og "franchising". På den annen side, ved å være del av en lokal agglomerasjon, som Camagni kaller et miljø, kan et foretak utvide sin læringskapasitet betydelig, utnytte lokale synergier og kollektive læringsmekanismer. Miljøet reduserer usikkerhet ved å gjøre forholdene mer gjennomsiktlige og på denne måten redusere muligheten for opportunistisk atferd. Det samler, organiserer og formidler informasjon. I tillegg sørger det for signalisering, artikulering av foretaksbehov, og muliggjør koordinering av aktiviteter. Det bidrar også til imitasjon og formidling av uformell kunnskap gjennom såkalte "kafeteria effekter" (Camagni 1999:130). Kort sagt gjør miljøet kollektiv læring mulig. Men litteraturen gir oss egentlig liten innsikt i hvorledes slike læringsprosesser foregår. Å påstå at nøkkelfaktorer i slike prosesser inkluderer et felles språk, felles eller delvis overlappende teknisk kunnskap og felles organisasjonsmessig kunnskap hjelper oss heller ikke særlig mye. Heller ikke utsagn eller påstander av typen "There must be an interaction logic that derives from cooperation; players must be interdependent in order to take greater advantage of existing resources. There must be a learning dynamic that is manifested by the players' ability to modify their own behavior and to implement new solutions to achieve changes in their environment" (Helmsing 2001:289).

Det er derfor ikke uventet at en stor del av denne litteraturen til syvende og sist henviser til en eller annen form for overordnet strategisk koordinering som grunnlag for den lokale nettverks- og miljøutvikling. Men hvilke funksjoner skal en eventuell strategisk sektorpolitikk ivareta, og hvorledes kan den bidra til en kollektiv konsensus når det gjelder lokalt samarbeid?

Strategisk industripolitikk

Dette er spørsmål som bl.a. er tatt opp av Best (1990). For å styrke et industrielt distrikt, må det utvikles en konsensus om hvorledes det skal konkurreres mot ekstern konkurranse. Denne konsensus innebærer metoder for å utforme kollektive strategier og dele på byrdene forbundet med restrukturering. Best (1990:265-269) sammenlikner industripolitikken til både Japan og det Tredje Italia og finner at den er rettet inn mot å fremme tillit basert på kollektive insentiver. I stedet for å fokusere på individuelle foretak, retter begge oppleggene seg inn mot å utvikle sektorstrategier som oppmuntrer foretak til å samarbeide. Bare på denne måten kan

det utvikles den nødvendige spesialisering lokalt som møter kravene den nye form for konkurranse stiller oss overfor. Kjennetegn ved en slik form for strategisk industripolitikk er:

1. Politikken er rettet inn mot å støtte og bevare foretaksnettverk, i tillegg til å etablere forhold som letter mulighetene for småforetak å etablere seg. Slik etablering blir ofte muliggjort gjennom tilgang på kreditt, informasjon om konkurranseforhold, bedriftstjenester, opplegg for å dele fysiske fasiliteter, og fremfor alt, tilstedeværelse av spesialiserte underleverandører av komplementære varer og tjenester.
2. Politikken er rettet inn mot å administrere og fremme en balanse mellom konkurranse og samarbeid i en dynamisk kontekst. Det dreier seg altså ikke om konkurranse *eller* samarbeid. Skal man eksempelvis være motivert til å investere større beløp i utvikling av nye handelsformater må man være garantert en viss kontroll over markedsforholdene. På den annen side kan utstrakt markeds- eller etableringskontroll hindre insentivene til å effektivisere virksomheten.
3. Et tredje kjennetegn er at strategi har prioritet fremfor planlegging. Formålet med strategisk planlegging er ikke å planlegge fremtidens handelssystemer, men å sørge for betingelser for å opprettholde konkurransemessige fordeler og sørge for at de enkelte foretak er i stand til å gripe nye markedsmessige muligheter når de oppstår. Utvikling av sektorstrategier er ikke et intellektuelt prosjekt for praksis-fjerne planleggere, men kanskje snarere en oppgave for et forum av offentlige og private foretaksledere. Best bruker her MITI (Ministry of International Trade and Industry) i Japan som modell (Best 1990:268)

Et vesentlig kjennetegn ved denne form for industripolitikk gjelder at den er universell eller sektorspesifikk i sin orientering, i motsetning til en bedrifts-spesifikk orientering. Et problem med norsk næringspolitikk er jo at den er orientert mot de systemmessige ytternivåer; det enkelte foretak og de nasjonale støtteordninger, dvs. mikro- eller makronivået. Resultatene fra nyere norsk byforskning viser at det såkalte mesonivået, eksempelvis det kommunale nivå, stort sett ignoreres når det gjelder utforming og gjennomføring av sektortiltak (Fimreite 2003).

I Norge har vi i nyere tid liten erfaring med denne form for strategisk orientert politikk når det gjelder handelsnæringen. Som vi har antydnet tidligere, og som vi kommer tilbake til, blir handelsvirksomhet stort sett oppfattet som en form for servicevirksomhet på linje med helse og utdanning, og politikken er rettet inn mot å sørge for at vi har tilstrekkelig tilbud av

nødvendige og standardiserte ytelser lokalt. Lokalisering av handelsvirksomhet er en oppgave som på det offentlige plan ivaretas av region- og byplanleggingen. Det er derfor et spørsmål om denne er i stand til å ivareta behovene til en næring som handelsnæringen, når vi innser at denne kan begripes som et dynamisk nettverk med et mangfold av virksomheter. Mye tyder på at svaret må bli negativt, særlig hvis vi legger til grunn en så utpreget kritisk holdning til det offentlige evne til å planlegge by- og sentrumsstrøk med et mangfold av foretaksvirksomhet, som vi finner uttrykt hos Jacobs (1961). "The ruthless, oversimplified, pseudo-city planning and pseudo-city design we get today is a form of "unbuilding" cities. City administrative organization has failed to evolve suitably along with city growth and complexity" (Jacobs 1961:408).

Et hovedpunkt hos Jacobs (1961) er at for å forstå byer må vi forholde oss til kombinasjoner eller bruksblandinger som en hovedsak. En bruksblanding, hvis den skal være tilstrekkelig kompleks til å opprettholde byens sikkerhet, offentlig kontakt og flerbruk, trenger et enormt mangfold av ingredienser. Hun spør hvorledes byer kan generere tilstrekkelig bruksblandinger – basert på mangfold – for å opprettholde sine arealer og sivilisasjon? Svaret er at store byer er naturlige generatorer og produktive inkubatører for nye foretak og ideer av alle slag. Videre er byer det naturlige økonomiske hjemsted for store antall og typer av småforetak. Dette gjelder de fleste næringer, inkludert handelsvirksomhet. Hun peker på en rekke krav som en byplanlegging må tilfredsstille hvis oppgaven er å planlegge for en vitalisering av byen:

- Planlegging for vitalitet må virke stimulerende og katalyserende for størst mulig rekkevidde og mengde av mangfold mht. arealbruk og blant folk gjennom hvert distrikt i en større by.
- Planlegging for vitalitet må fremme sammenhengende nettverk av lokale gatestrøk.
- Planlegging for vitalitet må ha som mål å klarlegge byens visuelle orden, og den må gjøre dette både gjennom å fremme og synliggjøre den funksjonelle orden, snarere enn å hindre og fornekte den.

I klartekst betyr dette at den viktigste koordinering som trengs, er den koordinering som skjer mellom ulike typer tjenester innenfor et lokalt distrikt. Den nyskaping som trengs er ikke et verktøy for koordinering på den administrative topp, men snarere et verktøy eller nyskaping som gjør koordinering mulig hvor behovet er størst – i spesifikke og unike lokaliteter.

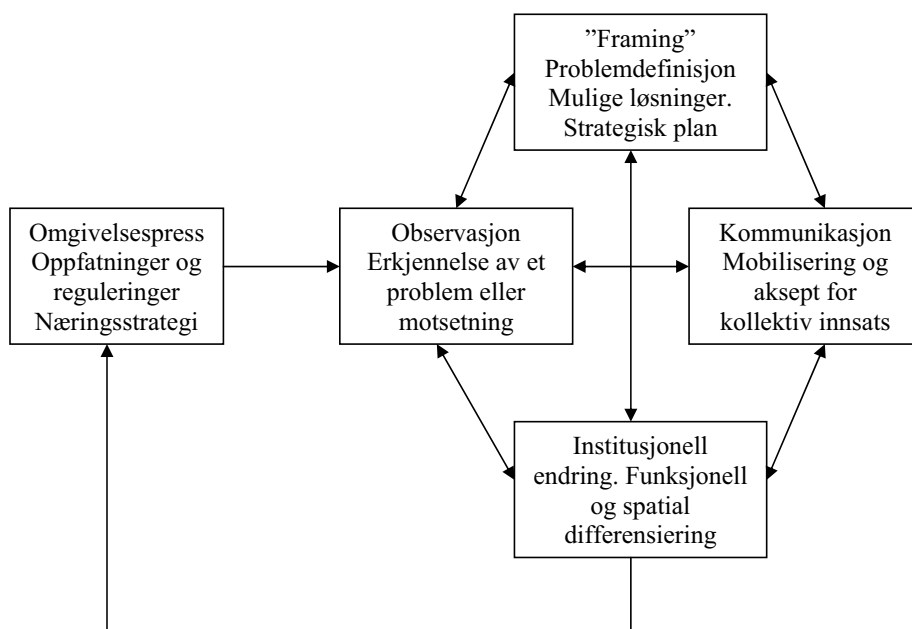
Hvorledes dette skal gjøres i praksis forblir, så vidt vi kan se, nokså uklart hos Jacobs, men

det dreier seg etter vårt syn igjen om det som er hovedspørsmålet for denne avhandling:
Hvorledes koordinerer vi lokalt den nødvendige funksjonelle og spatiale differensiering for å gjøre et handelssentrum konkurransedyktig?

Oppsummering av det kunnskapsmessige grunnlag for kollektiv handlingskapasitet

På bakgrunn av vår gjennomgang av disse perspektivene som er relatert til underorganiserte systemer kan vi antyde følgende analytiske modell som en oppsummering av betingelsene for kollektiv handlingskapasitet og virkningene av kollektiv innsats:

FIGUR 2.5 Kollektiv handling og institusjonell endring



Utviklingen drives stort sett av press fra omgivelsene. Evnen til å observere og tolke denne utviklingen relatert til egne systembehov, er i utgangspunktet avgjørende, og danner grunnlag for mobilisering av lokale aktører og utvikling av kollektiv handlingskapasitet. I den utstrekning det utvikles en hensiktsmessig kollektiv orden, sammen med andre, komplementære former for koordinering, vil systemet utvikle den nødvendige, interne kompleksitet i form av funksjonell og spatial differensiering for å takle presset fra omgivelsene.

Et problem er imidlertid at kunnskapsgrunnlaget og sammenhengene som skisseres i figur 2.5 i stor grad består av det vi kan kalle ”black box” relasjoner eller teorier/mekanismer. Disse må etter vårt syn presiseres nærmere. Vi står overfor en rekke kunnskapsmessige utfordringer, særlig knyttet til klarlegging av begrepene kollektiv rasjonalitet og kollektiv handlingskapasitet:

- a) Hva kjennetegner følelsen av å være del av et kollektiv?
- b) Hvilke begreper kan nytte for å beskrive et kollektiv?
- c) Hvilke former for rasjonalitet ligger til grunn for tilslutning til et kollektiv eller kollektiv løsning?
- d) Hvorledes produserer eller skaper vi det vi tidligere har betegnet som kollektiv handlingskapasitet?

BEGREPER OM DET KOLLEKTIVE

Innenfor sosiologien er begrepet kollektiv uklart. Begrepet kollektiv viser ikke hvordan aktører handler sammen for å oppnå noe i fellesskap, men er rett og slett et annet ord for felles, samfunnsmessig eller sosial. Skal aktører kommunisere meningsfullt med hverandre, må de ha noe felles, for eksempel rå over felles symboler som gjør forståelse og kommunikasjon mulig (Hagen 1999:145). Det er dette felles som utgjør en kollektiv orden. Men begrepet kollektiv defineres vanligvis så vidt at det grenser til det meningsløse, som enhver aktivitet som krever koordinering av aktivitetene til to eller flere aktører. Samtidig forblir selve den koordinerende mekanismen uforklart. Vi skal derfor se nærmere på dette og en del vanlig brukte begreper i forbindelse med det kollektive, i første rekke kollektiv bevissthet, sosial samhörighet og kollektiv identitet. Spørsmålet er hvorledes sosiale aktører, med basis i slike begreper, forholder seg kognitivt til usikkerhet og behovet for samarbeid.

Kollektiv bevissthet

Begrepet ”collective conscience” går tilbake til Durkheim (1964), og vi finner det innledningsvis nyttig å se på dette begrepet selv om det er blitt gjenstand for nokså mye kritikk (Giddens 1984, Lee og Newby 1983). Men Durkheim var på mange måter opptatt av de samme spørsmål som vi reiser i denne avhandlingen (referert i Lee og Newby 1983). Således stilte han seg kritisk til:

- Tilnærminger som fremhevet og beklaget oppløsningen av tradisjonell ("gemeinschaft"-liknende) moralitet, men som etter Durkheims mening sannsynligvis var mest passende for livsformer basert på landlig og småskalapreget virksomhet.
- Påstander om at et liberalt og utilitaristisk syn på handling som innebar fjerning av tradisjonelle former for regulering av samfunnslivet og som ga fritt spillerom for ukontrollert egoisme, ville resultere i et tilfredsstillende samfunn preget av sosial samhörighet.

De problemer samfunnet står overfor er for Durkheim (referert i Lee og Newby 1983) i hovedsak moralske, og har sammenheng med den måten arbeidsdeling i form av spesialiserte aktiviteter har transformert relasjoner mellom individer og gjort disse om til kollektive forpliktelser. Spørsmålet er under hvilke betingelser individer kan oppnå den genuine frihet som det er samfunnets ansvar å respektere. Et liknende spørsmål, for vårt vedkommende, er hvorledes utviklingen i retning av et næringssystem preget av funksjonell differensiering og spesialisering kan gi økte muligheter og frihet for individuelle kjøpmenn og selvstendige næringsdrivende i et bysentrum.

Durkheim (i følge Lee og Newby 1983) forklarer utviklingen fra et tradisjonelt, integrert samfunn til et spesialisert og funksjonelt differensiert samfunn ved å skille mellom to ulike former for solidaritet; mekanisk og organisk. Mekanisk solidaritet betegner den form for samhörighet som er grunnlaget for primitive og tradisjonelle sosiale systemer, og som kjennetegnes ved at det vektlegger homogeniteten til gruppen, likhetene mellom individene og det felles moralgrunnlag som binder medlemmene sammen. Ser vi eksempelvis på samhörigheten innenfor en del tradisjonelle norske handelsstandsforeninger slik det kommer til uttrykk i ulike historiske oversikter og foreningsprotokoller (eksempelvis i vår gjennomgang av Porsgrunn Handelsstandsforenings møteprotokoller 1945-1993), finner vi etter vårt syn et visst preg av mekanisk solidaritet omkring spørsmål vedrørende åpningstider, tidspunkter for å drive salg, og at slike forhold er gjenstand for mer eller mindre uttalte, felles normer: "Du skal ikke ha andre åpningstider enn oss andre", "du skal ikke begynne julehandelen før oss andre", etc., i tillegg til at foreningene stort sett engasjerte seg i saker som var felles for alle medlemmene.

I situasjoner eller systemer preget av organisk solidaritet, er den samhörighet som eventuelt eksisterer, preget av aksentuering og regulering av komplementære differanser eller forskjeller når det gjelder de enkelte aktører og delsystemer. Det er denne variasjonen eller spesialiseringen som er kilden til den samhörighet medlemmene måtte føle. Det er på

bakgrunn av dette at Durkheim introduserer begrepet "conscience collective", som vel enklest kan oversettes med "kollektiv moralsk oppmerksomhet" eller "følelse av gjensidig forpliktelse" (i følge Lee og Newby 1983:216), og han referer til dette som et bestemt "system" som har sitt eget liv, og som ikke uten videre kan oppfattes som en form for gruppebevissthet. For Durkheim lå den egentlige betydningen av arbeidsdelingen i dens moralske rolle. Den er en kilde til begrensning av selvinteresser og samfunnet skaper dermed samhørighet i samfunnet. Imidlertid representerer dette sosiologisk sett en form for reifikasjon som har ført til at begrepet "conscience collective", så vidt vi erfarer, stort sett er forkastet av de fleste sosiologer i dag (jfr. eksempelvis Giddens 1984). Erfaringer fra praksis gir heller ikke noen særlig støtte for tilstedeværelsen av en selvstendig moralsk kraft. Ser vi igjen på våre handelsstandsforeninger, er det eksempelvis lite som tydet på at eventuelle henvisninger til en form for kollektiv samvittighet hjalp eller ville ha hjulpet stort da den funksjonelle differensieringen av næringen i nyere tid satte inn. Da således kjedeorganisasjoner begynte å etablere filialer og lavprisutsalg i en rekke norske bysentre på 1960 tallet, førte dette raskt til lengre åpningstider og lavere priser (for ikke å si salg året rundt) enn hos de andre forretninger på stedet, uten at protester fra de lokale handelsstandsforeninger hjalp særlig mye (Hodne 1989). Men hva er det da som kan være grunnlaget for sosial samhørighet og hvorledes kan vi utvikle en bedre teori om samhørighet og kollektiviteten?

Sosial samhørighet

I sin oversikt over og kritikk av litteraturen omkring sosial samhørighet, peker Friedkin (2004) på at denne i økende grad virker forvirrende, i det et økende antall forskere er blitt opptatt av dette temaet, samtidig som dette har resultert i en flom av ulike definisjoner av sosial samhørighet som det er vanskelig å kombinere eller forene. En bedre teori kan etter Friedkins (2004:410) mening utvikles ved å detaljere de kausale mekanismene i grupper som på gjensidig vis kopler individers holdninger og atferd til betingelser på gruppenivå som individene erfarer. Grupper utviser samhørighet når gruppe-nivå betingelser produserer eller bidrar til produksjon av positive holdninger til medlemskap og kollektiv atferd, og når gruppe-medlemmenes samhandler på en måte som vedlikeholder disse gruppe-nivå betingelsene.

Friedkin (2004:422) peker på at forskning omkring sosial samhørighet burde begynne å spesifisere klarere de sosiale prosesser som påvirker individers holdninger og atferd i nettverk. I fravær av en eksplisitt modell over de sosiale prosesser som kopler nettverksstrukturen til individuelle resultater, er det ikke tilstrekkelig å hevde at visse

nettverksstrukturer skaper samhørighet. Liknende nettverksstrukturer kan ha dramatisk ulike implikasjoner for individuelle resultater, avhengig av de sosiale prosesser som fremkommer. I tillegg bør teorier om sosial samhørighet utvikles til et punkt hvor de kan gjøre rede for de betingelser på gruppenivå som har størst betydning for individers holdninger til medlemskap og medlemmers atferd.

For å få nærmere tak på sosial samhørighet som fenomen, la oss også se nærmere på begreper om kollektiv identitet, fordi vi her på mange måter har en parallell problemstilling. Hvilke sosiale prosesser virker inn på kollektiv identitet, og hvorledes kan vi si at kollektiv identitet produserer kollektiv atferd, samhandling og gjensidig tilpasning?

Kollektiv identitet

En annen innfallsvinkel til studiet av det kollektive, dets betingelser og konsekvenser, får vi ved å se på begreper om kollektiv eller organisasjonsmessig identitet. I innledningen til et spesialnummer av *Academy of Management Review*, peker Albert, Ashforth og Dutton (2000) på at identitet og identifikasjon er viktige begreper, fordi de berører eller tar opp selve definisjonen av en enhet eller sosialt system, enten dette er en organisasjon, gruppe eller person (psykisk system). Betydningen av disse begrepene kommer av:

- Behovet for en stedfast eller situasjonsbetinget oppfatning av en enhet. Enten det nå dreier seg om en organisasjon, gruppe eller person, har hver enhet i det minste et behov for et foreløpig svar på spørsmålet "hvem er vi?" eller "hvem er jeg?" for å kunne samhandle effektivt med andre enheter. Tilsvarende trenger andre enheter svar på spørsmålet "hvem er de?".
- I tillegg har slike begreper integrerende og generative egenskaper som lett kan brukes på tvers av analysenivåer, og som samtidig kan formidle oppfatninger om forskjeller og likheter.

Forklaringer på hvorfor dette eller disse begrepene har fått økt oppmerksomhet har igjen mye til felles med Durkheims interesser nevnt foran, og grunner seg i følgende forhold (Albert, Ashforth og Dutton 2000:13):

- Etter hvert som omverdenen blir mer dynamisk og kompleks på makrosiden, blir organisasjoner nødt for å bli mer organiske. I enkelte næringer ser vi en økende tendens til flatlegging av hierarkier, vekst i teamarbeid, og outsourcing av sekundær kompetanse. Samtidig bygges institusjonaliserte former for styring og stabilitet ned.

Derfor trenger vi, som aktører og organisasjonsmedlemmer, en internalisert kognitiv struktur for hva organisasjonen står for og i hvilken retning den har tenkt seg. En oppfatning om identitet fungerer som retningsviser for å navigere i vanskelige farvann.

- På mikrosiden kan det synes rart å argumentere for at identitet og identifikasjon er viktig, gitt den økende betydning av flatere og mer fleksible organisasjonsformer. Men nettopp dette tapet av organisasjonsmessig forankring gjør spørsmålet om identitet og identifikasjon viktig. "The sheer scale and range of heterogeneity of people, of groups, and of social forms more generally, fuel greater interest in identity processes and their role in organizational theory and practice." (Albert, Ashforth og Dutton 2004:14).

Men litteraturen omkring disse begrepene, på samme måte som begrepet sosial samhörighet, preges av en utpreget mangel på konsensus. Mye av dette henger sannsynligvis sammen med at kollektivbegrepet har et ulikt innhold i ulike kontekster, og i en viss grad vektlegger ulike sosiale prosesser.

Norsk kollektivteori har eksempelvis i stor grad vært orientert mot dannelse av kollektiver i tilknytning til bedriftens interne arbeidsmiljø. En stor del av norsk kollektivforskning har således vært konsentrert omkring studier av det såkalte arbeiderkollektivet (Lysgaard 1961). Lysgaards analyse gjelder industriarbeidernes forhold til sin bedrift og beskriver kameratskapets uskrevene forholdsregler mot innnyding og favorisering i arbeidsforhold: arbeidskameratenes uvilje mot den som sprenger akkordene og mot den som stikker seg frem for de overordnede. Arbeidernes kollektive forsikring mot bedriften setter Lysgaard i forbindelse med deres følelse av utrygghet, press og avhengighet i arbeidssituasjonen og deres mangel på medbestemmelse i bedriften. Fordi de ikke har noe å si, føler arbeiderne seg ikke forpliktet av bedriftens målsettinger, og de slutter seg sammen i en solidarisk buffer mot bedriften som de oppfatter som en motpart.

Det er med dette klart at industriarbeidernes situasjon, slik den er beskrevet av Lysgaard, opererer i en helt annen kontekst enn de selvstendige kjøpmenn og andre aktører knyttet til handelen i et bysentrum. Som medlemmer av handelsstanden og som gruppe kan de ofte ha følt trang til å beskytte seg mot inntrengere og offentlige myndigheters forsøk på regulering. Men dette behovet for beskyttelse har i større grad vært rettet mot omverdenen, enn rettet mot å gjennomskue indre maktforhold, selv om en viss evne til å beskrive seg selv som et differensiert system ofte mangler hos lokale aktører i bysentre. I den utstrekning visse normer gjør seg gjeldende, er dette normer som i stor grad er knyttet til opprettholdelse av den frie konkurranse (vi finner eksempler på dette i vår gjennomgang av utviklingen i Porsgrunn i

kapitel 7). Dette kan også være noe av grunnen til at en viss frivillig koordinering av handelsvirksomheten i et sentrum kan være vanskelig å få til. Den uavhengige kjøpmann vil ofte trenge å bli nærmere overbevist om at problemene knyttet til sentrumshandelen gjelder akkurat ham.

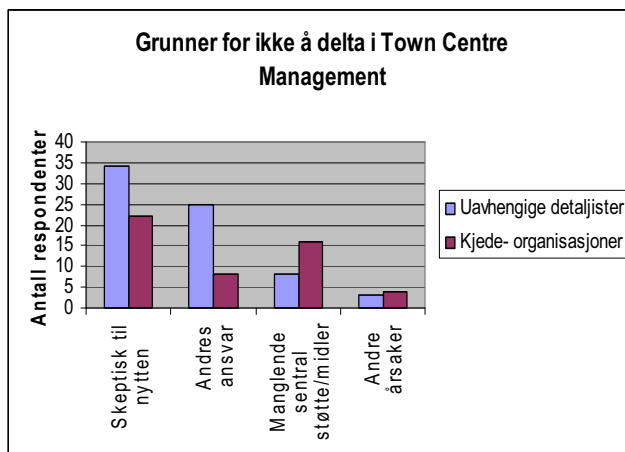
I en større undersøkelse i 180 britiske byer, som også omfattet intervjuer med representanter for ledelsen i flere nasjonale kjedeorganisasjoner, ble således motivasjonen for deltakelse i den lokal samarbeidsorganisasjon Town Centre Management (TCM) kartlagt (Medway m.fl. 2000). Blant de grunner for deltakelse som *uavhengige detaljister* oppga ble nevnt, i rekkefølge av betydning:

1. Erkjennelse av at det er et potensial for omsetningsøkning og økt kundetilstrømning basert på vellykket gjennomføring av et TCM opplegg.
2. Muliggjør opprettholdelse av tilbud på rimelige lokaler.
3. Muligheter for påvirkning av offentlige myndigheter, eksempelvis mht. trafikkregulering.
4. Enkelte altruistiske motiver, som støtte til sentrum som lokalsamfunn.

Mest interessant er det kanskje å se på hvilke grunner de ulike detaljistene oppgir for ikke å involvere seg i et opplegg for TCM. I figur 2.6 nedenfor har vi sammenfattet en del av resultatene fra den britiske undersøkelsen, og skiller mellom grunner oppgitt av henholdsvis uavhengige detaljister og kjedeorganisasjoner. I hovedsak er det, som det fremgår av figuren, fire grunner til ikke å involvere seg, i rekkefølge av betydning:

1. Skepsis til eller manglende dokumentasjon av nytten.
2. En oppfatning av at dette er andres, i hovedsak kommunens, ansvar.
3. Manglende støtte fra kjedeorganisasjon på sentralt hold/Mangel på tid og penger (for de uavhengige).
4. Andre grunner for ikke å delta.

FIGUR 2.6
Grunner for ikke å delta i TCM opplegg



Som vi ser er skepsis til nytten av deltakelse eller manglende dokumentasjon av nytten den viktigste årsak til ikke å delta, både for uavhengige detaljister og kjedeorganisasjoner. I den utstrekning kjøpmenn og ledere av handelsforetak identifiserer seg med en kollektiv sentrumsorganisasjon, er altså de fleste avhengige av at nytten kan dokumenteres. Dette betyr ikke uten videre at de ikke kan identifisere seg med byen og stedet. De fleste medlemmer av et lokalsamfunn eller samfunn føler ofte at de har en eller annen form for felles identitet eller samhörighet med stedet. Slike følelser kan manifestere seg i både praktisk og diskursiv bevissthet og forutsetter ikke nødvendigvis noen konsensus om grunnleggende verdier. Individer kan være bevisst å tilhøre et bestemt kollektiv uten å være enige i at dette nødvendigvis er galt eller riktig (Giddens 1984:165).

Men dette betyr igjen at vi er nødt for å spesifisere nærmere de ulike sosiale prosesser som kopler individer til forhold på gruppenivå eller kjennetegn ved kollektiver, og se nærmere på styrken på hver enkelt av de forhold som disse prosessene regulerer. Vi må ha et begrep om kollektiv rasjonalitet som grunnlag for gjensidig tilpasning i sosiale systemer.

KOLLEKTIV RASJONALITET

Hvilke teoretiske alternativer har vi innenfor sosiologien til å forklare selve valget mellom individuell tilpasning eller kollektiv tilpasning til lokale utviklingsproblemer? Følger vi Hagen (1999:11-12,) er det i utgangspunktet to alternativer. Valghandlingsteorien ("Rational

choice theory” eller RCT) forutsetter at aktørene er rasjonelle og nyttemaksimerende. De skaffer seg oversikt over konsekvensene av ulike handlingsalternativer og velger den handlingen som gir størst nytte eller lønner seg mest. I forhold til kollektive problemstillinger er i følge valghandlingsteorien det rasjonelle valg å være gratispassasjer, fordi det gir det beste resultat uansett hva de andre gjør. Teorier som opererer med aktører som handler på basis av lønnsomhetsbetraktninger eller nyttekalkyle, kan derfor ikke forklare kollektive handlinger, og altså heller ikke produksjon av kollektive goder og velferdsstaten som økonomisk system (Hagen 1999:11).

Når man innser begrensningene ved valghandlingsteoriens aktørmodell, griper mange samfunnsforskere til det andre alternativet og vil forklare kollektiv handling med sosiale normer (Hagen 1999:12). Aktørene vurderer ikke konsekvensene av sine handlinger, men velger ut fra vurderinger av hva som er rett eller galt. Man kan bruke andre begreper enn normer, for eksempel felles verdier, kultur eller kollektiv identitet, men deres funksjon er uansett den samme. Man løser den kollektive handlingens problem ved å vise til disse størrelsene som noe som får aktøren til å handle solidarisk og gi avkall på noe, eller ofre, individuelle fordeler for fellesskapet.

Med utgangspunkt i sosiologiske begreper for aktør og handling finner dermed Hagen (1999:12) følgende paradoks: Teorier som bygger på modeller av aktører som velger handling ut fra hvordan konsekvensene av handlingen, påvirkes av andres valg og handlinger, og konfronteres med en motsetning mellom individuell og kollektiv rasjonalitet.

Valghandlingsteorien kan derfor etter Hagens mening ikke forklare tilfeller av vellykket kollektiv handling. Normsosiologien derimot kan forklare kollektive handlinger med sosiale normer, men foretar samtidig et skifte fra aktørens perspektiv til en utenforstående betrakterposisjon. Aktørene handler alene, hver for seg ut fra sine normer uten å ta samvirkningen med de andres handlinger i betraktning. Men dette er kollektiv handling bare fra sosiologens og ikke fra den handlende aktørs side. Samfunnsforskeren ser at de moralske eller normorienterte handlinger har konsekvenser som er gunstige for fellesskapet eller samfunnet, og karakteriserer dem som kollektive, men aktørene ser ikke denne forbindelsen selv, eller de bryr seg ikke om den når de handler. Selve begrepet handling mister dermed sin mening. Der står i grunnen, etter Hagens (1999:12), mening den faglige debatten.

Etter vårt syn dreier dette seg egentlig om hvorledes vi takler spørsmål knyttet til aktørenes bevissthet om seg selv og sine omgivelser, eller for å være mer konkret: aktørenes informasjonsbehandlerende kapasitet relatert til usikkerheten i omgivelsene. Det er etter vårt syn ingen grunn til å anta at aktørene ikke kan være både rasjonelle og opptre kollektivt. Det

er heller ingen grunn til å anta at aktører ikke kan handle på basis av normer og samtidig ta hensyn til samvirkningen med de andres handlinger. Det er ikke nødvendigvis noen motsetning mellom rasjonell atferd og normbasert tilslutning. Vi skal diskutere noen slike eksempler hentet fra litteraturen.

Rasjonell atferd og kollektiv struktur

Hernes (1975:6-7) presenterer eksempelvis en modell hvor rasjonelle aktører medvirker eller gir sin tilslutning til et kollektivt foretak, fordi dette er rasjonelt. Modellen, som er en videre utvikling av en modell presentert av den amerikanske sosiologen J.C.Coleman, har to hovedelementer, aktører og begivenheter. Begivenheter kan resultere i ulike resultater med ulike konsekvenser for de ulike aktørene. Siden aktørene opptrer rasjonelt vil hver enkelt ha en interesse i en begivenhet som er lik eller tilsvarende den forskjell som resultatet av begivenheten betyr for ham eller henne. Videre forutsetter modellen at aktørene kan påvirke begivenhetene i varierende grad. Aktørens kontroll over en begivenhet er i utgangspunktet lik den differanse han kan oppnå med hensyn til kontroll over hvilket resultat som produseres, eller differansen han greier å foranledige med hensyn til sannsynligheten for et spesifikt resultat.

De begrepsmessige byggesteiner for denne modellen er altså aktører og begivenheter som er relatert til hverandre gjennom interesser og kontroll. Aktører er både interessenter og kontrollører. Vi merker oss at aktørenes andel i kontrollen over resultater relaterer aktørene til hverandre. Interessen i resultater relaterer videre alle begivenhetene til hverandre. Slik sett beskriver altså dette en kollektiv situasjon i det den muliggjør gjensidig avhengighet med hensyn til interesser og kontroll over begivenheter. Hvilke resultater vil aktørene hver for seg søke å realisere og i hvilken utstrekning vil dette resultere i en kollektiv struktur?

I utgangspunktet vil vi anta at aktørene vil søke å påvirke resultatene av de begivenhetene som de blir mest påvirket av og vil investere mesteparten av sine ressurser for å kontrollere slike begivenheter. Med litt omskriving av fremstillingen hos Hernes (1975:13) kan vi si at aktøren A's motivasjon for å slutte seg til en kollektiv løsning K relatert til en begivenhet X, er direkte avhengig eller bestemt av A's avhengighet av kollektivet, formelt uttrykt som under, hvor vi summerer over alle begivenheter X:

$$[A's \text{ direkte avhengighet av } K] = \sum_x [A's \text{ relative interesse i } X] [K's \text{ andel av kontroll over } X]$$

Modellen forutsetter som vi ser at aktøren kjenner sine relative interesser i de enkelte begivenheter, og de øvrige aktørers kontroll over disse begivenhetene. I praksis er disse forutsetningene vanligvis ikke tilstede, i hvert fall ikke i situasjoner preget av komplekse omgivelser og stor usikkerhet.

Sosiale mekanismer og forklaringer uten svarte bokser og normative valg

Som antydnet ovenfor er det etter vårt syn liten grunn til å anta at rasjonelle aktører ikke også kan handle på basis av normer. Et enkelt eksempel illustrerer dette: Når jeg kommer kjørende til et lysregulert veikryss, vil jeg som regel stoppe på rødt eller gult lys. Dette er ikke fordi jeg føler dette som en normativ forpliktelse, men fordi jeg innser at konsekvensene kan bli langt mer kostbare for meg hvis jeg ikke stopper, enn ulempene ved å stoppe og vente på grønt lys. En slik "normativ" atferd kan altså lett forklares med henvisning til valghandlingsteorien (Boudon 1998:183). Andre typer av normativ preget atferd kan ikke uten videre relateres til valghandlingsteorien. Vi skal følge en argumentasjon av Boudon (1998) for å belyse alternativer til de to tradisjonelle handlingsmodellene.

For det første er det et stort antall vanlige, lett observerbare fenomener som ikke kan forklares innenfor en RCT modell. Paradokset med valgdeltakelse nevnes av Boudon (1998:179) som ett eksempel på atferd som ikke kan forklares rasjonelt i første omgang (etter RCT). Virkningen av en enkelt stemme er så minimal at rasjonelle aktører burde avholde seg fra å stemme. Det er som regel mer fordelaktige ting å foreta seg på valgdagen. Allikevel stemmer vi. Dette paradokset er blitt forsøkt "løst" på en rekke måter, blant annet liker vi å stemme, eller vi ville angre bittært hvis vi i ettertid oppdaget at vår stemme kunne ha betydd en forskjell mht. resultatet.

Boudon identifiserer kildene til svakhetene ved RCT modellen med at den har lite å si om oppfatninger hos sosiale aktører som er en normal og vesentlig ingrediens i mange former for sosial handling. Han antyder at mange fremstillinger av disse oppfatningene har karakter av å være såkalte "black box" årsaker, så som "imitation instinct", "cognitive biases", "primitive mentality", "frames", "habitus", "national spirit", "aversion against risk", "resistance to change", og så videre (1998:175). Men i mange tilfeller kan slike "kognitive" og også "normative" utsagn faktisk betraktes som selve kjernen i *explanandum*. Så når vi observerer at medlemmer av en fjern stamme utfører ett eller annet ritual for å produsere regn, er kjernen i en sosiologisk analyse ikke hvorfor de ønsker regn men hvorfor de kan tro at ritualet vil lede til regn. Den "nyttmessige" betraktning eller analyse er således triviell, men den "kognitive"

er ikke det, og det er denne som konstituerer det som i hovedsak skal forklares (Boudon 1998:182).

Det samme kan man si om normative utsagn. Når forklaringen av et fenomen inkluderer utsagn av typen ”de observerte aktørene tror at X er god, legitimert, rettferdig, urettferdig, etc.,” så kan ikke forskeren unndra seg oppgaven å forklare hvorfor de observerte aktørene har denne troen når denne ikke lenger er triviell. RCT har lite å si om overbevisninger eller tro. Ofte vil tilhengere av slike forklaringer ty til begreper som ”frame”. De observerte aktørene tror det de tror fordi de har i tankene en eller annen ”frame”. Slike forklaringer er ofte *ad hoc* og utgjør etter Boudon’s mening en ”black box” forklaring (1998:183). Noen normative overbevisninger kan som nevnt forklares ved hjelp av RCT. Dette gjelder typen normative oppfatninger hvor oppfatninger er basert på konsekvensmessige grunner. Men mange andre normative oppfatninger kan ikke forklares på denne måten. Boudon’s konklusjon er således at en hovedsvakhet ved RCT er at det er mange oppfatninger som den har lite å si noe om og som er en normal og vesentlig ingrediens i mange sosiale situasjoner.

Dette var også noe som kom tydelig frem under vår gjennomgang av de institusjonelle teorier knyttet til kollektiv handling. Ikke bare søkte de å forklare mye ved henvisning til såkalt ”framing”, men det ble også åpenbart at lokale aktører, under utviklingen av nye systemer og mekanismer for å takle usikkerhet, står overfor så mye og omfattende usikkerhet at et grunnlag for rasjonelle kalkyler og valg må være temmelig utopisk. Dette gjelder også i høy grad modellen diskutert av Hernes (1975).

Spørsmålet er imidlertid om normative forestillinger kan være rasjonelle på andre måter ut over det vi har diskutert foran? Boudon synes å være av den oppfatning når det kommer til stykket, og introduserer en ”kognitivist modell” (CM) av rasjonelle valg (1998:190-91). Denne har følgende hovedtrekk:

1. Sosiale aktører skal i hovedsak betraktes som rasjonelle i den forstand at de har sterke grunner til tro hva de tror, og handle som de gjør.
2. I særlige tilfeller kan disse grunnene baseres på en differanse mellom fordeler og ulemper forbundet med ulike handlingsalternativer. I andre tilfeller kan de ikke det, særlig når en beslutning eller handling hviler på en normativ eller kognitiv basert overbevisning. Dette følger av det forhold at overbevisninger som regel ikke er målrettet, og normative holdninger er ikke alltid basert på vurdering av konsekvenser.

3. Under noen forhold er handlingen i hovedsak basert på ”kognitive” begrunnelser: Han gjorde X fordi han trodde at Z var sannsynlig eller sann, og han hadde sterke grunner for å tro dette.

Under noen forhold kan handlingen bli konstituert av andre grunner: Hun gjorde X fordi hun trodde at Z er rettferdig, god eller urettferdig, og hun hadde sterke grunner til det uten hensyn til konsekvenser. CM modellen forutsetter at handlinger, beslutninger, og oppfatninger er meningsfulle for aktøren i den betydning at de oppfattes av ham som basert på grunner. Selv om han ikke kan identifisere disse grunnene klart, har han en intuitiv følelse av at de er basert på fornuftige grunner. CM modellen har en rekke fordeler sammenliknet med RCT modellen. Den bruker ingen ”black boxes”, og er ikke avhengig en nytte-minus-kostnad kalkyle for å forklare handling. Den løser også en del paradokser som normalt er forbundet med RCT modellen, eksempelvis knyttet til valgdeltakelse og fangens dilemma (Boudon 1998:195-99). Vi skal ikke gå nærmere inn på dette her, men bare peke på at med CM modellen har vi opphevet skillet mellom individuell og kollektiv rasjonalitet. Individuelle aktører vil opptre kollektivt i den utstrekning de har sterke grunner for dette, eksempelvis observerer og ser nytten av å samarbeide, samtidig som de også kan ha andre grunner av normativ karakter

Det som imidlertid gjenstår er å forklare hvorledes lokale aktører kan utvikle et kognitivt grunnlag for å takle omfattende usikkerhet knyttet til omgivelser og interne utviklingsmuligheter, når vi samtidig tar hensyn til at aktørenes informasjonsbehandler kapasitet normalt sett er sterkt begrenset. Denne usikkerheten er også normalt preget av problemer som for aktørene fortøner seg som dilemmaer og paradokser, og som igjen kan knyttes til mangelfull ”framing” eller problemoppfattelse. Med andre ord dreier det seg om informasjonsbehandling som grunnlag for kollektiv handlingskapasitet, i et sosialt system under forhold preget av ekstern og intern kompleksitet.

UTVIKLING AV KOLLEKTIV HANDLINGSKAPASITET

Den analytiske oppsummeringen i form av modellen i figur 2.5 antyder som nevnt forholdsvis komplekse sammenhenger, med vektlegging av observasjon og forståelse av sammenhenger og avhengigheter som grunnleggende for produksjon av kollektivt handling og samarbeid. Disse teoriene antyder en form for diskursiv eller dialektisk prosess, og vil derfor

lett inneholde elementer av "black box" forklaringer. Et par nyere artikler illustrerer problemet med en diskursiv eller dialektisk tilnærming. Vi tar da utgangspunkt i et par artikler av Phillips, Lawrence og Hardy (2004) og Hardy, Lawrence og Grant (2005). Disse forfatterne peker på at i likhet med mange andre begreper innenfor samfunnsvitenskapene blir *diskurs* og *diskursanalyse* brukt på vidt forskjellige måter i litteraturen. Phillips, Lawrence og Hardy (2004) definerer en diskurs som "a system of statements which construct an object".

Hardy, Lawrence og Grant (2005) har videre studert sammenhengen mellom diskurs og interorganisatorisk samarbeid, i det de hevder at interorganisatorisk samarbeid kan forstås som produktet av et sett med pågående konversasjoner. De bemerker også at det er liten uenighet mht. å definere samarbeid, og definerer det som en kooperativ, interorganisatorisk relasjon hvor deltakerne verken baserer seg på marked eller hierarkiske kontrollmekanismer for å sikre seg samarbeid med hverandre. Forfatterne foreslår videre at effektivt samarbeid er resultatet av en to-trinns prosess: I en slik prosess produserer konversasjoner diskursive ressurser som skaper en kollektiv identitet, og oversetter så denne til effektivt samarbeid.

Den diskursive konstruksjonen av en kollektiv identitet kan gjøre kollektiv innsats mulig, men den leder ikke nødvendigvis til effektivt samarbeid, i betydningen kooperativ, interorganisatorisk samarbeid som produserer innovative, synergistiske løsninger og balanserer ulike interesser hos de involverte. Hardy, Lawrence og Grant (2005) argumenterer med at en kollektiv identitet blir omgjort til effektivt samarbeid gjennom påvirkning fra andre sider ved konversasjoner, særlig konstruksjonen av sentrale spørsmål (key issues). Konversasjoner må produsere ressurser som deltakerne kan utnytte til å skape mening ut av situasjonen og skape og legitimere handlingsalternativer. Disse diskursive ressursene – forståelser, referanserammer, og kunnskapsformer – gjør at kulturen fungerer som en verktøykasse. Forfatterne synes altså å følge Giddens (1979,1984) som antyder fortolkningsskjemaer og andre kognitivt basert strukturerende ressurser, som grunnlag for samhandling og produksjon av sosiale strukturer. Men de hevder at kollektiv identitet eksisterer som et diskursivt objekt produsert i og gjennom konversasjoner, snarere enn som en kognitivt forankret overbevisning.

Kollektiv identitet blir derfor et spørsmål om et kollektivt mønster i samhandlingen som ikke nødvendigvis er kognitivt bevisst. På mange måter er de her på linje med Weick og Roberts (1993) når disse diskuterer gruppebevissthet ("group mind"). Et hovedpunkt hos Weick og Roberts (1993) når det gjelder kollektive mentale prosesser er at gruppeinnstillinger eller gruppetenkemåter ikke kjennetegnes av likheter innenfor gruppen med hensyn til holdninger, forståelse, eller språk. Heller ikke kan disse prosessene forstås uten nøye

oppmerksomhet om kommunikasjonsprosesser blant gruppens medlemmer. Ordet ”kollektiv”, ulikt ord som ”gruppe” eller ”organisasjon”, refererer seg til individer som handler som om de er en gruppe. Kollektiv bevissthet er altså snarere en disposisjonsbetegnelse som antyder en tilbøyelighet til å handle på en bestemt måte eller i en bestemt stil. Weick og Roberts (1993) er her for øvrig på linje med Asch (1952. Sitert i Weick og Roberts 1993):

1. Individer skaper de sosiale krefter som følger av en gruppes virksomhet når de handler som om det eksisterte slike krefter.
2. Når folk handler som om det eksisterer slike sosiale krefter, konstruerer de sine handlinger mens de ser for seg et sosialt system av felles handlinger og relaterer på en gjensidig måte den konstruerte handling til det system de ser for seg. Det er dette som utgjør den kognitive komponenten hos aktørene og som danner grunnlag for de valgene de gjør.
3. Disse konstruksjonene skaper en felles situasjon av gjensidig avhengighet mellom aktiviteter som Asch refererer til som et system, eller som vi vil betegne som en kollektiv struktur i samhandlingen.

Hvorledes skal vi så kategorisere diskursive ressurser og ”dekomponere” et begrep om kollektiv identitet når det gjelder disse ressursene og institusjonelle mekanismer som grunnlag for usikkerhetsreduksjon og informasjonsbehandling? Etter vårt syn har vi et grunnlag for dette i Giddens struktureringsteori (Giddens 1979, 1984). Giddens tar her utgangspunkt i at de fleste aktører rasjonaliserer sine handlinger i egenskap av å være medlemmer av en gruppe (Giddens 1984). Med rasjonalisering mener Giddens at aktørene opprettholder og utøver en teoretisk eller begrunnet forståelse av sine aktiviteter. Denne forståelsen kan være sammensatt av ulike hensyn, men vil være basert på utnyttelse av ulike regler og ressurser for å takle ulike typer usikkerheter aktørene opplever som medlemmer av en gruppe eller system. Denne refleksive styringen og rasjonaliseringen er ikke det samme som motivasjon, hvor motivasjon i større grad refererer seg til potensial for handling. Men den rasjonaliserte og reflekterte handling gir, via anvendelse av regler og ressurser, muligheter for påvirkning av utviklingen, eller som uttrykt av Giddens: Den innebærer transformativ kapasitet (Giddens 1984:15) i betydningen evne til å nå de oppgitte mål. Den innebærer også, etter vårt syn, kapasitet til å redusere grunnleggende usikkerheter (jfr. figur 2.5)

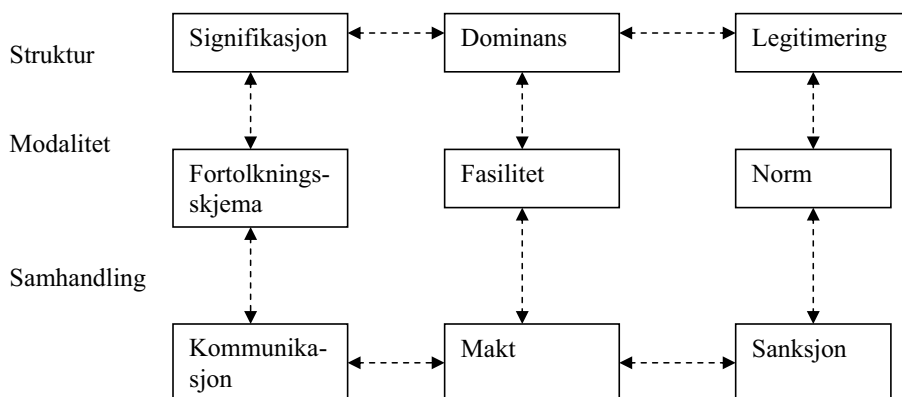
Skal vi studere hvorledes sosiale aktører produserer og reproducerer de kollektive strukturer som er forbundet med de systemer de er en del av, må vi altså se nærmere på

hvorledes aktørene anvender ulike typer skjema eller beslutningsregler for å takle virksomhetens løpende problemer. De regler og tilsvarende medierende ressurser som er viktigst i denne sammenheng er regler og ressurser som er knyttet til reproduksjonen av institusjonaliserte former for praksis (Giddens 1984:21-22) og dermed også til kollektiv struktur. I denne sammenheng opererer Giddens med følgende kategorisering av institusjonelle former eller dimensjoner av institusjonalisert atferd:

- Signifikasjon
- Dominans
- Legitimasjon

Dette representerer altså tre strukturelle dimensjoner ved sosiale systemer, hvor koplingen mellom atferd og systemmessig strukturering (institusjonalisering) ivaretas av tre ulike typer modaliteter eller integrerende mekanismer, slik det fremgår av hans velkjente skjema gjengitt i figur 2.7 (Giddens 1984:29).

FIGUR 2.7
Giddens ”strukturerende dualitetsteori”



Et interessant spørsmål er hvor denne kategoriseringen av institusjoner kommer fra? Et problem med Giddens er jo at han i liten grad bygger på egen empiri. Giddens refererer her til Gregory (1982), og ganske riktig; hos Gregory (1982) finner vi den samme figuren med den samme kategoriseringen som vist ovenfor, men her med henvisning til Giddens. Vi vil allikevel legge denne kategoriseringen til grunn for våre videre diskusjon, dels fordi denne

kategoriseringen svarer til en standard form for kategorisering av strategiske beslutninger (se eksempelvis Johnson og Scholes (2002), som opererer med tre hovedtyper av slike beslutningskriterier: Hensiktsmessighet, aksept og gjennomførbarhet.), og dels fordi den er egnet til å kategorisere ulike typer usikkerheter knyttet til sosial og næringsmessig virksomhet.

Ser vi nå nærmere på denne figuren kan vi si at det som Giddens betegner som modaliteter etter vårt syn og i et diskursivt perspektiv, uten videre må kunne oppfattes som diskursive regler og ressurser, eller medier. Disse mediene er ikke strukturer i seg selv men har en strukturerende effekt, dels ved at de danner grunnlag for refleksiv atferd, og dels ved at de også produserer og reproducerer institusjonelle trekk eller strukturelle prinsipper knyttet til grupper eller kollektiver.

I og med at en kollektiv struktur på denne måten synes å være avhengig flere typer av integrerende eller strukturerende sosiale prosesser, vil det sannsynligvis være vanskelig å påvise noen enhetlig og fullstendig (i systemrelatert betydning) kollektiv bevissthet hos sosiale aktører, selv om det ikke kan utelukkes. Snarere kan vi snakke om ulike typer av partikulære eller avgrensede identifikasjoner, avhengig situasjonen og grunnlaget for refleksjon.

Kollektiv kapasitet for reduksjon av usikkerhet

Vi føler oss nå i stand til å avrunde diskusjonen om det kollektive og hevde at kollektiv orden dreier seg om mønsteret i individers holdninger og atferd som medlemmer av en gruppe eller kollektiv. Den grunnleggende drivkraft er søken etter og behov for det vi kan kalle ontologisk sikkerhet (Giddens 1984:50). Denne søken etter sikkerhet er preget av at ulike former for usikkerhet må takles, avhengig av situasjonen og i den grad individet er bevisst eller har reflektert over denne usikkerheten. Hvis vi nå kopler dette til diskusjonen over de industrielle miljøer som vi var inne på ovenfor, er det klart det såkalte miljø, som en systembetegnelse, er rettet inn mot takling av en rekke usikkerheter av den typen som ble påpekt av Camagni (1999) og som vi refererte tidligere.

Gjensidig, kollektiv tilpasning (koordinering) er altså et spørsmål om å utveksle og behandle informasjon på en slik måte at de grunnleggende usikkerheter reduseres til et akseptabelt nivå og danner grunnlag for tilslutning til en forståelse av å være deltaker i et system. Hvis vi videre ser på kollektiv identifisering som orientert mot ulike usikkerhetsreduserende prosesser, som hver for seg kan representeres av Giddens ulike dimensjoner vedrørende strukturering, finner vi det meningsfullt å betrakte kollektiv

identifisering som bestående av ulike generaliserende og meningsskapende delprosesser, med ulike strukturerende funksjoner rettet inn mot reduksjon av usikkerhet. Vi oppsummerer tankegangen i tabell 2.3.

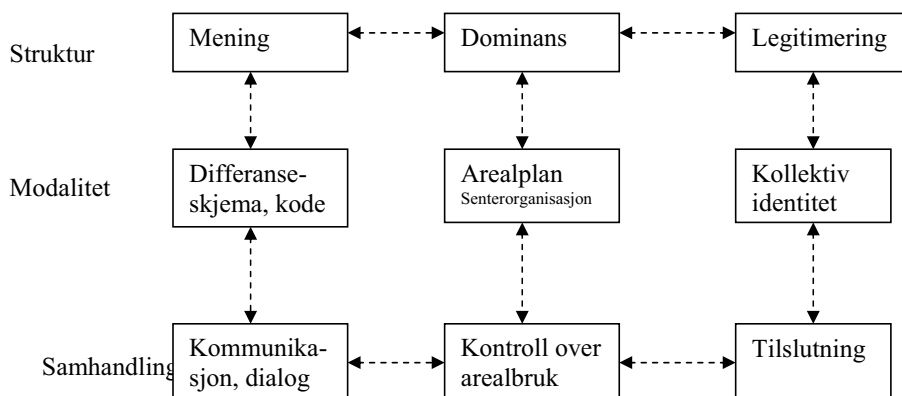
TABELL 2.3
Grunnlaget for kollektiv kapasitet

Kollektive meningselementer	Strukturerende funksjoner	Usikkerhet som primært reduseres
Kollektiv VISJON ”FRAMING”	Legitimering og motivasjon for felles innsats	SOSIAL USIKKERHET Usikkerhet knyttet til sosial kontroll, legitimering og motivasjon
Kollektiv SYSTEMBEVISSTHET	Klarlegging av system/omverden differanser Funksjonell differensiering Spatial integrasjon	STRUKTURELL USIKKERHET Usikkerhet knyttet til omverdens tilstand, interne motsetninger og struktur, lokalisering av virksomheter og effekt av tiltak
Kollektiv ORGANISASJON OG NETTVERK	Fordeling og koordinering av ressurser	ORGANISASJONSMESSIG USIKKERHET Usikkerhet vedrørende kompetansebehov og organisering
KOLLEKTIV HANDLINGS- KAPASITET		SAMLET USIKKERHETSREDUKSJON

Oppfatninger om kollektiv identitet hos lokale aktører vil altså variere avhengig hvilke problemer og usikkerheter som vektlegges i de løpende diskurser. Det kollektive vil først og fremst avtegne seg i mønsteret for samhandling. Det avgjørende er om prosessene og ressursene relatert til denne identitetsutviklingen til sammen skaper den nødvendige kapasitet for kollektiv samhandling som kreves for å takle de problemer aktørene og systemet står overfor.

Utviklingen av slik kapasitet er sannsynligvis ingen linjær prosess, og kan relateres til diskusjonen om binding av individuelle handlinger. Spørsmålet er hvor mye binding og hvilke bindinger som trengs. Som et utgangspunkt kan dette spørsmålet relateres til den såkalte "free rider" problematikken. Denne problematikken har faglig sett sin bakgrunn i Olson's *The Logic of Collective Action* (1965), som postulerte at "rational, self-interested individuals will not act to achieve their common or group interests" (1965:2. Sitert i Oliver 1993). Etter Olson har derfor de fleste samfunnsforskere behandlet kollektiv handling som problematisk. De har på mange måter antatt at kollektiv passivitet er naturlig selv når det eksisterer felles interesser, og at det er kollektiv handling som må forklares (Oliver 1993). Utviklingen i nyere tid når det gjelder modeller for kollektiv handling har derfor særlig fokusert på betydningen av gjensidige avhengigheter mellom aktører innenfor kollektiver. Som påpekt av Oliver (1993) viser resultatene fra en rekke studier at vi finner komplekse former for samhandling som det er vanskelig å legge til grunn for enkle generaliseringer. Men det er noen mønstre som avtegner seg. For det første synes de fleste modeller av kollektiv samhandling å forutsette eksistensen av terskelverdier og diskontinuiteter, i tillegg til interne arbeidsdelinger. Noe i likhet med en "kritisk masse" synes å være nødvendig i mange sammenhenger. For det andre virker alltid graden av gruppeheterogenitet inn på resultatene, men virkningene varierer. Noen ganger fremmer den samarbeid, noen ganger hindrer den samarbeid (Oliver 1993:293). Ulike teoretikere har studert ulike koordineringsmekanismer, men vi har fremdeles ikke, i følge Oliver (1993:293), kapasitet til å identifisere samvirke mellom de ulike koordinerings-mekanismer, slik at de totalt sett bidrar til den nødvendige handlingskapasitet. Hvis vi nå tar Giddens modell over struktureringsdimensjoner vist i figur 2.7, og tilpasser denne til problemstillinger relatert til et handelssentrum, kan en tilsvarende modell se ut som i figur 2.8 nedenfor:

FIGUR 2.8
En strukturerende dualitetsteori for handelssentrum



Om behovet for en dialektisk orientert systemteori

De enkelte dimensjonene i figur 2.8 er fremdeles basert på et analytisk skille og vi har egentlig liten innsikt i samspillet mellom disse. Problematisk er det også, som pekt på i litteraturen omkring sosiale bevegelser og innovative miljøer, at utviklingsprosesser ofte er preget av konflikter og motsetninger. I realiteten er næringsutvikling stort sett motsetningsfull, noe som også er nedfelt i standard forretningsstrategier orientert mot differensiering og utvikling av særpreget konkurranseevne. Typiske generiske forretningsstrategier (Porter 1987:65), innebærer utnyttelse av ulike former for systemiske eller operative motsetninger og differanser. Lokal utvikling er derfor en dialektisk preget prosess, og eventuelle intervensjoner må være orientert mot å takle slike motsetninger. Ingen av de nevnte litteraturtradisjoner og teoretiske perspektiver vi har gjennomgått, gir noen særlig innsikt i slike prosesser. Selv om motsetninger og konflikter antydes, vises det da stort sett til løsninger hvor en eller flere dominerende aktører utnytter sin posisjon som grunnlag for en løsning. Slike forklaringer er etter vårt syn utilfredsstillende og vi trenger et teoretisk perspektiv som i større grad er dialektisk orientert og ser på ulike former for koordinerende kapasitet som grunnlag for løsninger, i første rekke basert på kollektiv samhandling.

Det vi er ute etter er altså et teoretisk perspektiv som gjør det mulig å si noe om betingelsene for kollektiv handling i situasjoner preget av gjensidig funksjonell og spatial avhengighet. Slike situasjoner er preget av følgende typer kjennetegn eller situasjoner:

- Konflikt og systemiske motsetninger.
- Dilemmaer og handlinger som fortøner seg som paradoksale.
- Grunnlaget for kollektiv samhandling på baseres på at motsetninger oppheves eller avparadoksifiseres.

Etter vårt syn er Luhmanns (1995) sosiale systemteori en teori som tilfredsstiller dette behovet og vi bruker nå neste kapittel til å gjennomgå deler av denne teorien som er relevant for vårt prosjekt.

3. SOSIAL SYSTEMTEORI

I forrige kapitel gikk vi gjennom et utvalg teoretiske perspektiver som tar for seg institusjonelle endringer og prosesser knyttet til sosiale systemer, og som i særlig grad la vekt på betydningen av kollektiv handling. Disse systemene var til en viss grad det vi kalte underorganiserte systemer (protestbevegelser, innovative miljøer, industrielle distrikter, handelssentre), preget av komplekse omgivelser og hvor tradisjonelle mekanismer for orden og koordinering, som marked og hierarki, syntes å ha utilstrekkelig informasjonsbehandlende og dermed utilstrekkelig koordinerende kapasitet for å takle kompleksiteten.

Gjennomgangen pekte på en del hovedtrekk ved slike utviklingsprosesser, og i særlig grad betydningen av ulike institusjonelle mekanismer, verktøy, systemer, nettverk, etc. som vi også tolket som ulike former for modaliteter og diskursive ressurser. Dette er mekanismer som utvilsomt har en informasjonsbehandlende funksjon, men selve den kollektive tilslutningen til resultatene forble relativt uforklart. Det ble ikke demonstrert eller dokumentert hvorledes kompleksiteten reduseres og ny orden etableres, bortsett fra referanser til ulikeformer for det vi kalte "black box" forklaringer eller mekanismer; "frames", felles språk, felles forståelse, felles situasjonsbeskrivelse, etc. Vi trenger en teori som i større grad kan demonstrere hvorledes ulike former for kompleksitet og usikkerhet takles i praksis, og på en slik måte at det umiddelbart virker forståelig og overbevisende. I tillegg må teorien kunne nyttes som grunnlag for å utforme opplegg for lokale intervensjoner. Dette betyr at et slikt teoretisk perspektiv etter vårt syn må være orientert mot språk (semantikk) og kommunikasjon, inkludert ulike former for informasjonsbehandling.

Etter vårt syn representerer Luhmanns (1995) sosiale systemteori et teoretisk perspektiv som møter disse kravene. I det følgende vil vi derfor gjennomgå hovedtrekkene i denne teorien, hvor vi vektlegger fremstilling av punkter som er mest relevante for vårt prosjekt. Det er ikke dermed sagt at sosial systemteori, som fremstilt hos Luhmann, løser alle våre problemer. Det er således ingen organisasjonsmessig designteori i den betydning som vi diskuterte i kapitel 1 med referanse til blant annet Galbraith (1973), og gir dermed i utgangspunktet ingen eller liten veiledning med hensyn til valg av koordineringsmekanismer og kombinasjon av slike. Men teorien gir allikevel grunnlag for å diskutere slike problemstillinger, eksempelvis med henvisning til betydningen av og utvikling av organisert kompleksitet til erstatning for uorganisert kompleksitet. Teorien er også forholdsvis rudimentær når det gjelder diskusjon av og utvikling av kollektiv orden, men inneholder etter

vårt syn et begrepsapparat som er tilstrekkelige for en slik diskusjon, i hvert fall for våre formål.

Vi presenterer først Luhmanns inndeling av sosiale systemer og kjennetegn ved disse med eksempler fra handelsnæringen, før vi tar en nærmere gjennomgang av relevante deler av systemteorien, i hovedsak basert på et redigert utdrag av hans hovedverk *Social Systems* (1995). I tillegg til hans egen, omfattende produksjon, foreligger det for så vidt en omfattende litteratur av innføringer og anvendelser. Vi ser det ikke som noen oppgave å gi noen systematisk oversikt over disse, men har nyttet det som vi finner mest relevant for våre analyser.

HOVEDTYPER AV AUTOPOIETISKE SYSTEMER OG DERES KJENNETEGN MED EKSEMPLER FRA HANDELSNÆRINGEN

Luhmanns generelle systemteori er orientert mot såkalte autopoietiske systemer, det vil si systemer hvor elementene blir reproduisert av systemets egne elementer. Autopoiesis er opprinnelig et begrep som ble utviklet og nyttet av to chilenske biologer, Humberto Maturana og Francisco Varela, for å karakterisere levende systemer, men som Luhmann også anvender for sosiale og psykiske systemer.

Luhmann inndeler sosiale systemer i tre hovedkategorier: Samfunn, organisasjoner og interaksjoner (Seidl 2005). Luhmanns sosiale systemteori forkaster personer og handlinger som utgangspunkt for teorisering omkring sosiale forhold, og vender seg i stedet mot kommunikasjon. Sosiale systemer bruker kommunikasjon som grunnlag for autopoietisk reproduksjon. Systemets elementer er kommunikasjoner som blir rekursivt produsert og reproduisert i et nettverk av kommunikasjoner og som ikke kan eksistere utenfor et slikt nettverk (Luhmann 1995, 1986). Luhmann oppfatter kommunikasjon som en kombinasjon av tre komponenter: Informasjon, ytring og forståelse, hvor hver av disse utgjør en seleksjon blant mulige alternativer.

Luhmann oppfatter videre sosiale strukturer som forventninger (1995). I en hver situasjon er visse kommunikasjoner forventet og ikke andre. På en måte kan vi si at forventningen, som følger etter en kommunikasjon, preselekterer mulighetene for videre kommunikasjon. Noen typer kommunikasjoner blir derfor mer sannsynlige enn andre. Når en slik forventning blir oppfylt blir forventningen bekreftet og mer tilbøyelig til å fortsette å fungere som en struktur. I en slik kommunikasjonsprosess utgjør temaer derfor en viktig form for sosial struktur, i det de legger grunnlag for preseleksjon av mulige kommunikasjoner.

Selv om Luhmann behandler kommunikasjoner og ikke handlinger som elementer av sosiale systemer, er ikke et handlingsbegrep dermed fullstendig irrelevant. Luhmann foreslår å behandle handling (aksjon) som en (fiktiv) konstruksjon sosiale systemer nytter som grunnlag for observasjon og kommunisering om sine kommunikasjoner (Luhmann 1995). Sosiale systemer er altså i stand til å observere sine kommunikasjoner som handlinger, og tillegge disse andre (autopoietiske) systemer. Sosiale systemer kan konstruere en oppfatning eller selvbeskrivelse av seg selv som et handlingssystem eller knutepunkt av handlinger. Dette representerer en forenklet beskrivelse av systemet og gjør det lettere for systemet å orientere seg med hensyn til videre utvikling.

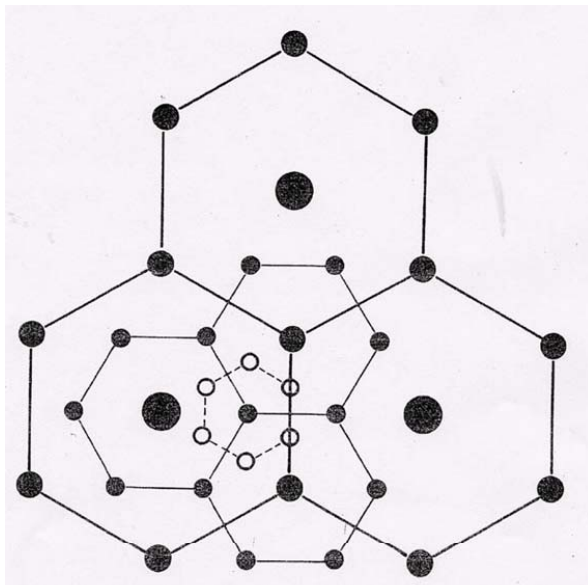
Historisk utvikling av samfunnets struktur og systemisk differensiering med eksempler fra handelsnæringen

Hvis vi bruker Luhmanns begreper om samfunnsutvikling kan vi si at det har funnet sted tre hovedperioder med utvikling eller differensiering av samfunnets struktur:

1. I eldre tider var samfunnet differensiert i liknende type delsystemer (segmentering), eksempelvis i form av ulike stammer, klaner eller familier. Disse ble senere erstattet av en form for differensiering som baserte seg på distinksjonen eller skillet mellom senter og periferi, eksempelvis differensieringen mellom by og land.
2. I middelalderen utviklet det seg en hierarkisk form for differensiering, basert på ulike sosiale strata eller klasser (stratifisering).
3. Det moderne samfunn preges først og fremst av en form for funksjonell differensiering, hvor vi finner ulike samfunnsmessige delsystemer som spesialiserer seg i å betjene spesifikke samfunnsmessige funksjoner, så som rettsvesen, økonomi, kunst og religion.

Hver av disse primære formene for differensiering kan kombineres med de andre formene for differensiering på et sekundært nivå. Eksempelvis kan i et stratifisert samfunn de forskjellige strata være differensiert internt i like typer delsystemer (segmentering) eller på basis av en senter/periferi distinksjon. På samme vis kan ulike funksjonelle delsystemer differensieres internt i like typer delsystemer, eller på basis av et skille mellom senter og periferi, eller være hierarkisk inndelt. Den såkalte sentralplassteorien (Christaller 1963) postulerer eksempelvis et senterhierarki som et kjennetegn ved senterstrukturen i mange områder.

FIGUR 3.1
Modell av senterhierarkiet med omlandskretser (Kilde: Brown 1995)



Frem til 1850 tallet var handelsvirksomhet stort sett konsentrert i bysentre, med segmentering i ulike typer bransjeutvalg, men etter hvert også en form for stratifisering i et regionalt senterhierarki, hvor et senter på et høyere nivå inneholdt alle funksjoner til sentrene på de lavere nivåer, i tillegg til ytterligere spesialiseringer som kun fantes på dette høyere nivået eller enda høyere nivåer. Handelen utenom de større byer var i eldre tider stort sett basert på omreisende kramkarer og årvisse marknader på tradisjonelle steder i periferien.

På 1850 tallet fikk man i de større byer i flere land, også i Norge, en utvikling av større senterformer i form av såkalte varemagasiner, og fra 1950 tallet, det vil si omtrent 100 år senere, fikk vi etableringer av større regionale kjøpesentre og stormarkeder utenfor de større byer, først i USA, og senere i andre land. Dette er altså former for funksjonell differensiering som hver for seg utkonkurrerer de tradisjonelle utsalgsformene i bysenteret og andre sentre på toppen av senterhierarkiet. Det er etter vårt syn, og i tråd med Luhmanns systemteori, denne pågående funksjonelle og interne differensiering som har skapt problemer for de eldre (stratifiserte og segmenterte) bysentre når det gjelder handel.

Kort sagt kan vi si at Luhmann foreslår en tosidig teori om differensiering. På den ene siden finner vi differensieringen av de ulike typer sosiale systemer: Interaksjon, organisasjon

og samfunn. På den andre siden finner vi den interne differensiering av delsystemer som en mekanisme for å redusere kompleksitet innenfor komplekse systemer.

Primære former for samfunnsmessig differensiering forutsetter altså muligheter for alle andre former for differensiering, i det de definerer betingelsene og grensene for dette innenfor et differensiert system. I hovedsak betyr dette at grunnlaget for kommunikasjon er forskjellig. Mens arkaiske samfunn selekterte kommunikasjon under betingelser basert på likeverdig segmentering, og aristokratiske samfunn gjorde dette basert på betingelser for ulike strata, er seleksjon av kommunikasjoner innenfor funksjonell differensiering orientert mot spesifikke funksjoner som økonomi, rettsvesen, utdanning, kunst, etc. Under slike forhold bidrar kommunikasjoner til reproduksjon av disse funksjonelle domenene.

Strukturelt sett er det altså mulig at primære differensieringsformer lar seg forene med alle andre former for differensiering. Dette betyr at til og med i funksjonelt differensierte samfunn eksisterer det, om ikke på det primære nivå, segmenterte, polariserte (senter/periferi), så vel som stratifiserte former for differensiering. Det er dette som etter hvert kjennetegner et moderne bysentrum og regional struktur. Sagt på en annen måte er det denne variasjonen i den interne differensiering innenfor den overordnede funksjonelle differensiering som motvirker eller balanserer kompleksiteten til det moderne samfunn. For å takle økende kompleksitet i sine omgivelser (samfunnet) må et funksjonelt delsystem som moderne handel, i følge denne teorien, utvikle en tilsvarende funksjonell grad av differensiering. Et kjennetegn på denne type utviklingsprosess ser vi da også innenfor handelsnæringen de siste tiår, hvor utviklingen av nye typer utsalgs- og senterformater har vært preget av en vidtgående polarisering langs ulike dimensjoner, som illustrert i tabell 3.1 med britiske eksempler (etter Brown 1987).

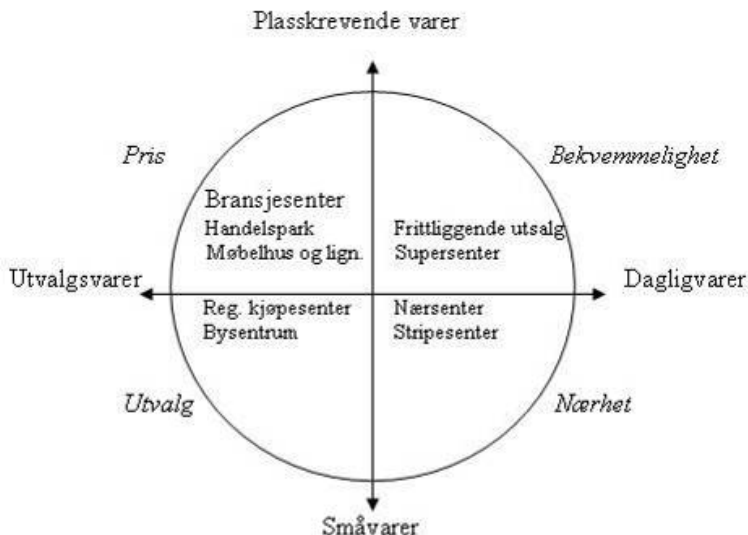
Denne tabellen viser hvorledes ulike senterformater kan beskrives eller kommuniseres på grunnlag av en polarisering langs tre dimensjoner; salgspolitikk, størrelse, og varetype. Hver av disse dimensjonene fungerer som en binær kode. Et annet eksempel på polarisering, som trekker inn lokalisering av de enkelte utsalg, i tillegg til størrelse og type vare (dagligvarer eller utsalgsvare), er vist i figur 3.2.

TABELL 3.1
Polarisering av handelsformater (Kilde: Brown 1987)

Vareutvalg	Salgs-politikk	Utsalg størrelse	Format type	Eksempel
Bredt	Pris	Stort	Superstore Hypermarked	Asdas Tesco
Bredt	Pris	Lite	Katalog showrom	Argos
Bredt	Service	Stort	Varemagasin	Debenhams
Bredt	Service	Lite	Dagligvareforr.	7-11
Smalt	Pris	Stort	Stormarked	Toys R'Us
Smalt	Pris	Lite	Lavprisformat	Kwik Save
Smalt	Service	Stort	Super spesialist	Hamleys
Smalt	Service	Lite	Spesialist	Tie rack

I en systemteoretisk fortolkning betyr kombineringsen av flere former for differensiering at de enkelte former for funksjonssystemer får muligheter til å kombinere en høy grad av overflødighet (redundancy) og enhet, med en høy grad av nødvendig variasjon eller utvalg for å takle de forstyrrelser (befolkningsvekst, bilbruk, konkurranse, med mer) som kommer fra de samfunnsmessige omgivelser (Drepper 2005). I praksis medfører dette mange steder en oppløsning eller sammenbrudd av de tradisjonelle, monosentriske handels- og bystrukturer, hvor de enkelte sentre nå i økende grad fremstår som ulike typer konfigurasjoner eller strukturelle koplinger/knutepunkter i et polysentrisk system med funksjonelle delsystemer. Eksempler på dette ser vi i en økende flora av ulike sentertyper i tillegg til de vanlige kjøpesentre og varemagasiner; så som handelsparker, fabrikkutsalg, festivalsentre, livsstilsentre, for å nevne noen.

FIGUR 3.2
Lokalisering av senterformater bestemt av plass og varestørrelse



(Kilde: Omholt 2000)

Luhmanns sosiale systemteori er altså i bunn og grunn en teori om hvorledes sosiale systemer takler den økende kompleksitet i sine omgivelser. Denne kompleksiteten skaper økt avhengighet innenfor de enkelte funksjonssystemer. For å takle disse avhengighetene mer effektivt eller i det hele tatt, må avhengighetene brytes eller reduseres gjennom intern systemdifferensiering og konstituering av strukturer som kopler disse mer effektivt. Eksempelvis er et regionalt kjøpesenter å betrakte som en form for brudd på avhengigheter innenfor sitt markedsområde (eksempelvis husholdningenes avhengighet av ulike spredte utsalg og ulike transportmidler for å dekke sitt varebehov) i det kjøpesenteret nå samler en rekke ulike vareutsalg under ett og samme tak spesielt med tanke på behovene innenfor sitt markedsområde. Senteret i seg selv muliggjør et større antall seleksjoner, og representerer dermed økt intern kompleksitet.

Med utgangspunkt i Luhmanns teori om sosiokulturell evolusjon som vi har presentert foran, betyr altså brudd på avhengigheter en betingelse for utvikling av større kompleksitet innenfor funksjonssystemer. Slike muligheter finner vi ikke i det stratifiserte senterhierarki, hvor man må skifte mellom sentre på ulike nivåer for å dekke sine behov.

VIDERE UTDRAG AV LUHMANN'S SOSIALE SYSTEMTEORI

System og omverden

Kompleksitet

Anvendelse av Luhmann's sosiale systemteori krever at vi har en hensiktsmessig oppfatning av kompleksitet som begrep. Hvis man som Luhmann tar utgangspunkt i en problemorientert definisjon, basert på forskjellen mellom element og relasjon, ser man umiddelbart at når antallet elementer som må holdes sammen i et system, eller for et system når systemets omverden øker, vil man meget snart komme til en terskel eller et nivå hvor det ikke lenger er mulig til en hver tid å kople hvert element til hvert enkelt av de andre elementene. Luhmann definerer derfor en sammenhengende eller relaterte mengde av elementer som "kompleks" når det, på grunn av begrensninger i elementenes kapasitet for sammenkopling, ikke lenger er mulig til en hver tid å kople hvert element til hvert enkelt av de andre elementene (Luhmann 1995:24). Kompleksitet i denne forstand betyr at man er tvunget til å foreta en seleksjon; å være tvunget til å selektere betyr at man utsetter seg for eventualiteter; og eventualiteter betyr risiko. En hver kompleks situasjon eller tilstand er basert på en seleksjon av mulige relasjoner mellom systemets elementer, som systemet så bruker for å konstituere og opprettholde seg selv. Eventualitet ("contingency") betyr her at forholdene også kan eller kunne ha vært annerledes. Forpliktelsene til å foreta seleksjoner og kondisjoneringen av seleksjoner gjør det mulig for oss å forklare hvorledes ulike typer systemer kan dannes gjennom reduksjon av verdens kompleksitet og gjennom den selektive kondisjoneringen av denne reduksjonen. Det kommer derfor ikke som noen overraskelse at det sentrale paradigme i denne type systemteori er "system og omverden" (Luhmann 1995:176). Luhmanns funksjonelle form for analyse refererer seg ikke til "systemet", men til differansen mellom system og omverden.

Kompleksitetsbegrepet hjelper oss i å klarlegge system/omverden differansen. Etablering og vedlikehold av differansen mellom system og omverden er nå et problem, fordi for hvert system er omverden mer kompleks enn systemet selv. Systemer mangler den "requisite variety" som ville sette disse i stand til å reagere på en hver tilstand i omverdenen, eller med andre ord etablere en omverden som var nøyaktig tilpasset systemet. Det er med andre ord ingen punkt-for-punkt korrespondanse mellom system og omverden. En slik betingelse ville eliminere differansen mellom system og omverden. Det er på grunn av dette at det blir et problem å etablere og vedlikeholde denne differansen selv om det foreligger en differanse med hensyn til relative kompleksitet mellom system og omverden. Systemets mangel på

kompleksitet må balanseres mot omverdens kompleksitet ved hjelp av strategier for seleksjon. Det nivå av orden som systemet velger for å relatere sine elementer, er et resultat av differansen i kompleksitet mellom system og omverden.

Selv om omverden er mer kompleks enn et hvert system betyr ikke dette at denne differansen er konstant. Større kompleksitet er mulig innenfor systemer fordi omverden blir selektivt strukturert av systemer i omverden. Man må derfor tolke kompleksitetsforholdet mellom system og omverden som et forhold som er basert på intensivering og undersøke de faktorer intensiferingen og balansen er avhengig. Bare kompleksitet kan ødelegge eller redusere kompleksitet. Dette kan finne sted enten i systemets eksterne eller i det interne relasjoner. Tapet av kompleksitet må så balanseres mot bedre organisert selektivitet.

Den gamle diskusjonen hvor et system var en helhet bestående av innbyrdes relaterte elementer, og hvor helheten alltid var større enn summen av elementene i en eller annen forstand, blir altså nå erstattet av en helt annen forståelse av kompleksitet, fullstendig basert på en formulering av en differanse med hensyn til kompleksitet. I denne forbindelse må vi skille mellom den uforståelige kompleksitet i et system eller systemets omverden, som ville være resultatet hvis man koplet alt i systemet eller i omverden med alt annet, fra den strukturbestemte kompleksitet som bare kan være resultatet av en betinget seleksjon. I tillegg må vi skille omverdenskompleksitet (i begge former) fra systemkompleksitet (igjen i begge former). Systemkompleksiteten er bestandig mindre og må kompensere for dette gjennom å utnytte de mulighetene som ligger i et mønster av seleksjoner. I begge tilfeller er det *differansen* mellom de to kompleksitetene som er det reelle prinsipp som tvinger frem seleksjon, og hvis man ikke taler om tilstander men snarere om operasjoner, er det i begge tilfeller snakk om en *reduksjon av kompleksitet*, nemlig reduksjonen av en kompleksitet ved hjelp av en annen (Luhmann 1995:27).

I forbindelse med nødvendigheten av denne reduksjonen, kan det utvikles et annet begrep for kompleksitet, hvor kompleksitet er et mål for usikkerhet eller mangel på informasjon. Sett på denne måten er det den informasjon som systemet mangler for å begripe fullt ut og beskrive sin omverden (omverdenkompleksitet) eller seg selv (systemkompleksitet). En slik oppfatning av kompleksitet kan nyttes i meningsbaserte systemer for å re-introdusere systemets kompleksitet innenfor systemet; eksempelvis som et begrep, som en ubestemt kvantitet, som et begrep om usikkerhet eller risiko, som et problem med hensyn til planlegging og beslutning, eller som en unnskyldning (Luhmann 1995:27-28).

Systemgrenser

Det følger av dette at skillet mellom ekstern og intern kompleksitet (og differensiering for den saks skyld) også blir påvirket av hvorledes vi fastlegger systemets grenser. Ved hjelp av systemets grenser eller grensefastlegging, kan vi skille interne avhengigheter fra system/omverden avhengigheter, og relatere begge til hverandre (Luhmann 1995:29). Som vi skal komme tilbake til under vår diskusjon senere når det gjelder våre intervensjoner, har eksempelvis en utvidelse av systemets grenser betydelige konsekvenser når det gjelder mulighetene for systemets interne differensiering og generering av intern, organisert kompleksitet.

Systemets tilpasning til omverden og selv-referanse

Samspeillet mellom systemanalyse og kompleksitetsanalyse fører til en restrukturering av det klassiske begrep innenfor systemteorien om *tilpasning*, og leder til en teori om selv-refererende systemer (Luhmann 1995:31). Komplekse systemer må ikke bare tilpasse seg til sine omverdener men også til sin egen kompleksitet. De må forholde seg til interne usannsynligheter og mangler. De kan ikke uten videre slavisk følge endringene i omverden, men må snarere forholde seg til ulike synspunkter på tilpasning, og foreta en seleksjon på grunnlag av dette. Alle seleksjoner forutsetter imidlertid restriksjoner. Normalt vil system/omverden differansen styre disse restriksjonene, eksempelvis ut fra hvorvidt de er nyttige eller unyttige, uten å spesifisere selve seleksjonen. Differansen bestemmer altså ikke hva som må selekteres, bare at en seleksjon må foretas.

Systemets tilpasning til omverden kan videre utdypes med begrepet *selv-referanse*, som Luhmann også ser i sammenheng med selv-organisering og såkalt autopoiesis. Begrepet selv-referanse må forstås bredt, i overensstemmelse med hva man mener med "selv" og hvorledes man tolker en referanse. Luhmann kaller et system selv-refererende hvis det selv konstituerer de elementer som danner grunnlag for systemet som en funksjonell enhet, og lar referansene være relatert til denne selv-konstitueringen. Slik sett er selv-refererende systemer også *lukkede* systemer (Luhmann 1995:33-34), fordi de tillater ingen annen behandling av sin selv-bestemmelse. Videre omtaler Luhmann, som nevnt innledningsvis, slike systemer som autopoietiske systemer for å skille denne systemtankegangen fra tidligere diskusjoner knyttet til "selv-organisasjon". Men begrepet om et selv-refererende lukket eller autopoietisk system motsier ikke systemets åpenhet i forhold til omverden. I en selvrefererende form for operasjon er lukningen faktisk en form for utvidelse av mulige kontakter til omverden; lukningen øker,

gjennom konstituering av flere elementer som kan bestemmes, kompleksiteten til den omverden som er mulig for systemet. Slik sett utgjør Luhmanns tese om autopoietiske systemer en motsetning til den klassiske diskusjonen omkring motsetningen mellom lukkede og åpne systemer, og for så vidt også en motsetning til Maturanas begrep om autopoiesis, som krever en observatør som et annet system for å produsere system/omverden relasjoner (Luhmann 1995:37). Luhmanns systemer er altså lukkede i betydningen av at systemet ikke påvirkes direkte av eller tilpasser seg direkte til omverden, men forholder seg på en selvstendig måte til selvstendig konstituerte system/omverden differanser.

Slik sett forutsetter også selv-referanse et prinsipp som kan betegnes som *multippel konstituering* eller dialog. Dette betyr at minst to komplekser basert på divergerende perspektiver er nødvendig for å konstituere det som betegnes som en funksjon i et system som en enhet. Dette følger av kompleksitet og nødvendigheten av å foreta seleksjoner. Systemet inneholder, som kompleksitet, dermed et overskudd av muligheter som det selv-seleakterende reduserer. Denne reduksjonen utføres gjennom kommunikasjonsprosesser, og derfor trenger systemet en gjensidig ("mutualistic") basisorganisasjon – det vil si en tilegnelse av sine elementer til komplekser som er i stand til å kommunisere (Luhmann 1995:39).

Selv-referanse, basert på multippel konstituering av system/omverden differanser, danner grunnlag for en sterk utvidelse av mulige kausaliteter eller kausale sammenhenger. Ikke bare begivenheter, men også fakta, strukturer, og kontinuiteter, stimulerer kausale relasjoner i den betydning at de også kan oppfattes eller uttrykkes som differanser. Til og med kan det å være uberørt eller uforandret bli en årsak til forandring. Strukturell kausalitet gjør på sin side selv-bestemmelse mulig. Systemer kan lagre muligheter for å influere seg selv, og med hjelp skjemaer som anvender differanser, trekke frem disse mulighetene etter behov (Luhmann 1995:40-41).

Som et resultat av dette, betyr altså den selv-refererende form for operasjon at systemet baserer seg på en form for kausalitet som hindrer det i å bli styrt fra utsiden Slike systemer, som produserer kausalitet for seg selv, kan dermed ikke lenger "forklares kausalt" (uten i form av observatørens reduserende skjema), ikke på grunn av at deres kompleksitet er ugjennomtrengende, men av logiske grunner. Som uttrykt av Luhmann, forutsetter de seg selv som produksjonen av sin selv-produksjon (1995:41).

Luhmanns diskusjon som vi har referert så langt, er som det går frem, ikke alltid så lett å følge, fordi referansene til praksis mangler, og diskusjonen er på mange måter unødige abstrakt. Men det er eksempelvis klart at denne endringen i tradisjonell tenkemåte har store konsekvenser når vi eksempelvis begynner å diskutere årsakene til at tradisjonelle

handelssentre mister sin posisjon og konkurranseevne. Vi kan ikke lenger ensidig forklare dette med henvisning til endringer i omgivelsene, og vise til manglende funksjonell tilpasning, som i ulike former for såkalt "contingency theory". Heller ikke teorier om virkeligheten som sosialt konstruert (Berger og Luckman 1979) hjelper oss særlig, fordi selve konstruksjonsprosessen her forutsetter et mer eller mindre åpent system. Med teorien om autopoietiske systemer må vi analysere hvorledes systemer på selvstendig måte konstituerer og utnytter system/omverden differanser for å takle kompleksitet.

Mening

Vi har så langt redegjort for en del hovedtrekk ved Luhmanns sosiale systemteori, men egentlig ikke sagt noe særlig om hvorledes teorien forklarer reduksjon av kompleksitet. Et første skritt kan være å se på hvorledes Luhmann behandler spørsmålet om meningsdannelse. Meningsdannelse er i bunn og grunn ikke noe annet enn en prosess hvor et avgrenset eller selektert sett med handlingsalternativer, eller seleksjon av muligheter, utgjør et meningsfullt utsnitt av settet med (alle andre) muligheter, og dermed setter i gang prosessen med å takle eller redusere kompleksitet. Etter vårt syn er dette ett av de viktigste og mest sentrale punkter i Luhmanns sosiale systemteori, og leder til en diskusjon av symbolsk generalisering. Men la oss følge Luhmanns argumentasjon i mer detalj.

Mening som fenomen opptrer altså fenomenologisk som overskudd av referanser eller muligheter (Luhmann 1995:60, Hagen 1999:129). Totaliteten av disse referansene, eller mulighetene som er tilknyttet et meningsfullt objekt, uttrykker langt mer enn det som kan realiseres på et hvert tidspunkt. Formen på mening, gjennom sin refererende struktur, tvinger derfor fram det neste skritt, som er seleksjon. En annen måte å formulere dette på, er å si at mening utstyrer en aktuell erfaring med et overskudd av muligheter. På den måten oppveies usikkerheten ved en seleksjon. Man kan tillate seg mistak fordi alle muligheter ikke er uttømt, eller returnere til utgangspunktet og velge en annen vei.

Dette betyr at mening refererer seg til problemer knyttet til kompleksitet og betydningen av problemorientert funksjonell analyse (Luhmann 1995:60). For enhver mening blir ubegripelig omfattende kompleksitet registrert og gjort tilgjengelig for operasjoner i psykiske og sosiale systemer. På den andre siden vil hver mening reformulere trangten til seleksjon som impliseres av all kompleksitet, og hver spesifikk mening kvalifiserer seg selv gjennom å antyde eller foreslå spesifikke muligheter for tilkopling og gjør dermed andre muligheter usannsynlige, vanskelige, fjerne eller midlertidig utelukket. Mening er følgelig – i form, ikke i innhold – en

gjengivelse eller fremføring av kompleksitet som muliggjør tilknytning til et visst punkt, men som samtidig identifiserer en hver slik tilknytning som en seleksjon.

Meningsbegrepet kan også relateres til informasjonsbegrepet, hvor vi med informasjon mener en *begivenhet som selekterer systemtilstander* (Luhmann 1995:67). Dette er bare mulig for strukturer som begrenser og presorterer muligheter. Informasjon forutsetter struktur, men er ikke selv en struktur, men snarere en begivenhet som aktualiserer bruk av strukturer. Informasjon reduserer kompleksitet, for så vidt som den annonserer en seleksjon, og dermed ekskluderer andre muligheter. Den kan imidlertid også øke kompleksitet, eksempelvis gjennom å presentere et nytt objekt, for hvilket et skjema av muligheter bare kan konstitueres gjennom å bruke informasjonen selv, og da kanskje bare et ganske abstrakt skjema inntil videre. Uansett kan informasjon øke så vel som minske usikkerhet, og bare på denne måten er utvikling av meningsformer mulig som har større kapasitet for skaffe og behandle informasjon.

Meningsbegrepet har også betydning for hvorledes vi kan utføre det vi kaller funksjonell analyse. For å diskutere dette må vi ha klart for oss hvorledes meningsbegrepet kan uttrykkes som en form for differanse, eller dekomponeres i ulike former for differanser. Utgangspunktet her er at en differanse er inneholdt i en hver erfaring av mening, nemlig differansen mellom hva som egentlig er gitt og hva den muligens kan resultere i. Denne basisdifferansen, som automatisk blir reproduisert i en hver erfaring av mening, gir meningen informasjonsverdi, og grunnlag for videre informasjonsbehandling. Dette forklares av Luhmann på følgende måte (1995:74-75):

”The basic difference between actuality and the horizon of possibilities is that it is possible to redifferentiate differences among open possibilities: to grasp them, to standardize them, to schematize them, and to acquire informational value from the ensuing actualization. Identities like words, types, and concepts are therefore introduced to organize differences. They serve as a probe to sound out what proves its worth in distinction from something else, and, of course, to retain and reproduce what proves its worth”.

Slik sett begynner vi altså ikke med identitet, men med differanse. Bare på denne måten kan vi gi en tilfeldig begivenhet verdi som informasjon og dermed konstruere orden, fordi informasjon er ikke noe annet enn en begivenhet som frembringer en kopling eller forbindelse mellom differanser – en ”difference that makes a difference”, for å sitere Bateson (1972:271-

272). Dette betyr videre at en dekomponering av mening finner sted som en dekomponering i differanser. Luhmann indikerer dette med begrepet *meningsdimensjoner* (Luhmann 1995:75). Han skiller her mellom tre slike dimensjoner: faktadimensjonen, den temporale dimensjon, og den sosiale dimensjon. Faktadimensjonen dreier seg om temaer relatert til meningsfull kommunikasjon, og refererer seg til hva en sak egentlig dreier seg om. Den temporale dimensjon dreier seg om det tidsmessige aspekt ved begivenheter, mens den sosiale dimensjonen dreier seg om hvorledes systemets egne oppfatninger avviker fra hva andre kan mene. På hvilken måte har vi ulike erfaringer og oppfatninger? Den sosiale dimensjonen gjør det mulig å hele tiden sammenlikne våre erfaringer med hva andre kan eller ville erfare og hvorledes andre kan posisjonere seg med hensyn til handling.

For å illustrere den sosiale dimensjonen, peker Luhmann på at denne ofte koker ned til et spørsmål om moralsk atferd (Luhmann 1995:82). Moral indikerer under hvilke betingelser personer kan rose eller kritisere hverandre og seg selv. Men når samfunn blir mer komplekse, blir en omfattende programmering av atferd innenfor en sosial dimensjon mer og mer problematisk, delvis fordi moralens toleranseområde etter hvert strekkes for langt, og delvis fordi alt som ekskluderes som sosialt akseptabelt, må diskrediteres. Dette betyr ikke at moral etter hvert elimineres. I den daglige tilværelse er en orientering med hensyn til respekt og mangel på respekt, likeså uunnværlig som en orientering med hensyn til tinglige forhold.

Hvorledes kan vi så nytte ulike meningsdimensjoner til å bestemme konkrete operasjoner eller handlinger? Her er de to begrepene *skjematisering* og *generalisering* sentrale. En selv-refererende bestemmelse av mening leder til at hver operasjon lokaliserer sin forventede mening innenfor strukturen av disse dimensjonene og de tilsvarende horisontene. Muligheter for bestemmelse av operasjoner er en nødvendighet for videre systemiske kombinasjoner, og en tilsvarende mulighet for tilkopling følger av selv-referansen til de enkelte operasjonene. Når man skal føre muligheten for tilkopling tilbake til en enkelt meningsrelatert operasjon, er det nyttig å ha en sterkere form for skjematisering av mulighetene i tilknytning til de enkelte dimensjoner. Empirisk forskning har, i følge Luhmann (1995:83), oppdaget en serie med skjematiseringer som muliggjør relatering til mening. Med hensyn til faktadimensjonen fungerer differansen mellom ekstern og intern attribuering som hovedskjematisering. Den klarlegger hvorvidt kontaktpunktet for videre operasjoner er en ekstern eller intern årsak.

Avhengig attribueringen eller tilegnelsen, vil et meningssystem skille mellom *erfaring* og *handling* i forhold til seg selv og i forhold til andre systemer: hvis seleksjonen av mening attribueres til omverden, blir det som skjer karakterisert som erfaring, og systemet vender seg mot sin omverden for å finne kontaktpunkter med hensyn på videre tiltak. Hvis i motsatt fall

seleksjonen av mening blir tillagt systemet selv, så blir det som inntreffer karakterisert som handling selv om en slik handling er utenkelig uten referanse til omverdenen.

Det siste hovedpunkt når det gjelder mening tar utgangspunkt i at selv-refererende behandling av mening krever *symbolsk generalisering* (Luhmann 1995:92-93). Begrepet symbolsk indikerer mediet som enheter blir dannet i, begrepet generalisering indikerer enhetens funksjon, som er å behandle mangfold operativt. Begrepet generalisering har Luhmann hentet fra psykologisk forskning, men nevner at Parsons utviklet et parallelt handlingsbegrep som krevde meningsfull symbolsk generalisering på nivået av "unit acts" som kunne settes sammen i et system (Luhmann 1995:93). Det følger altså av dette at en handling kun er mulig når enheten av koplingene mellom komponentene er identifisert ved hjelp av en symbolsk generalisering. Videre har generalisering en meningsspesifikk funksjon i å bygge bro mellom mangfoldet av meningsdimensjoner og gjøre de tilgjengelig for meningsoperasjoner.

Generalisering kan også knyttes til et begrep om *forventninger*. Symbolsk generalisering danner grunnlag for forventninger, relatert til meningsstrukturer, som indikerer hva en gitt meningssituasjon forutser. Det motsatte gjelder også: Forventningene som er knyttet til en situasjon styrer og korrigerer generaliseringer. Slik sett har generalisering av forventninger en dobbel funksjon. På den ene siden utfører de en seleksjon blant en gitt totalitet av muligheter og reproducerer dermed den kompleksitet som er innebygget mening uten å ødelegge den. På den andre siden bygger den bro over diskontinuiteter, både med hensynt til fakta, tidsspørsmål og sosiale forhold, slik at en forventning fremdeles kan nyttes når situasjonen endres. På samme måte som en seleksjon, begrenser en generalisering både det som er mulig, samtidig som den synliggjør andre muligheter. Som enheten av begge disse aspekter, leder dermed generalisering til utvikling av strukturert kompleksitet (organisert kompleksitet) (Luhmann 1995:97).

Kunnskap, læring og strukturell endring

Læring

Et siktemål med våre intervensjoner vil være produksjon av kunnskap i samarbeid med lokale aktører. Det er derfor naturlig å se på handels- og bysentre som kunnskapsproduserende og selv-organisierende systemer. Siktemålet med våre intervensjoner er ikke å finne den rette løsning på problemene, men skape strukturert kompleksitet som

grunnlag for selv-observasjon og selv-organisasjon (Luhmann 1995:487). I denne forbindelse er en videre diskusjon av generaliserte forventninger nyttig.

Generaliserte forventninger er forventninger som er holdbare til en viss grad, uavhengig de begivenheter de refererer til. Generaliserte forventninger lar derfor innholdet av det som forventes være mer eller mindre ubestemt. Usikkerhet blir altså blir inkorporert og absorbert gjennom temporære, faktiske og sosiale generaliseringer. På denne måten kan et system velge en standard måte å forholde seg til endringer i omverden og dermed redusere omverdenskompleksitet. På den annen side kan et system reagere forskjellig på den samme type situasjoner, gjennom å fokusere på interne forhold på en slik måte at dette er uten sammenheng med omverden. På denne måten er systemets kompleksitet på visse måter overlegent omverdens kompleksitet. Dette sier imidlertid ingenting om hvorvidt generaliseringene er vellykket eller ikke.

Generaliseringer er altså ubestemt (med hensyn til systemet eller til omverden) som blir rekonstruert innenfor systemet, og som krever respesifikasjoner og grunner for disse. Dette krever at de generaliserte forventningers funksjon blir presisert. Dette finner sted gjennom modalisering, hvor det velges mellom (former av) forventninger som er kognitive eller normative.

På en måte kan vi si at generalisering er en *betingelse for læring* (Luhmann 1995:328). I en slik sammenheng blir forventninger behandlet som *kunnskap*. Uten en generalisert forventning ville læring ikke være mulig, både i psykiske og sosiale systemer, fordi ulike tilstander aldri ville være i stand til å bekrefte den samme erfaring. Man må vite for å være i stand til å lære å vite eller kunne. Læring krever således en åpen kombinasjon av kunnskap som beholdes og kunnskap som endres, og bare i en slik kombinasjon blir generaliserte, kognitive forventninger behandlet som kunnskap. Kunnskap er den semantiske symbolisering av denne funksjonen (Luhmann 1995:328).

En annen side ved denne tankegangen er at det vi kan kalle læringsberedskap forutsetter at man vet nøyaktig under hvilke betingelser forventninger må endres og i hvilken retning. Dette krever at man har tilstrekkelig kjennskap til alternativer, til det lokale miljø, og til grunnlaget for sammenlikninger – kort sagt en kritisk masse av erkjennelser man kan utnytte. I overgangen til begrepsmessige og teoretiske konstruksjoner blir denne kognitive måten å behandle kunnskap på igjen spesifisert i retning av eller orientert mot en funksjon, og denne spesifikasjonen tillater beredskap for læring til å bli systematisk differensiert, eksempelvis relatert til ulike former for institusjonelle betingelser eller funksjonelle modaliteter som tidligere illustrert i figur 2.7 og 2.8.

Kunnskap forutsetter kognitiv strukturering av forventninger – disse forventningene vil som regel være modalisert, avhengig beredskapen for å bli endret, selv om de ikke nødvendigvis må endres omgående. Atferdsmessige forventninger er således bundet opp med kunnskap om ting. Sett fra et perspektiv om generalisering betyr dette at den strukturelle verdi av kognitive forventninger, og dermed kapasiteten til å kople begivenheter og handlinger, kan økes hvis et større antall av eventualiteter eller muligheter kan inkluderes. På denne måten blir det mulig å danne mer komplekse sosiale systemer. En skarpere kognitiv profilering vil også virke inn på balansen eller differansen mellom kognitive og normative generaliseringer og den relative betydning av disse. Har man i større grad faktiske kunnskaper om ting, blir det ofte mindre spillerom og betydning knyttet til normative generaliseringer.

Latente tilstander

I våre intervensjoner støter vi ofte på forhold eller underliggende oppfatninger som må karakteriseres som latente eller mindre bevisste sett fra aktørenes standpunkt. Sosiologien har da også vært tilbøyelig til å definere latente tilstander som en mangel på eksplisitt oppmerksomhet (Luhmann 1995:335). Men innenfor en teori om selvrefererende sosiale systemer må dette begrepet modifiseres, og vi må skille mellom *latente tilstander med hensyn til bevissthet*, og *latente tilstander med hensyn til kommunikasjon*. Den første betydningen refererer seg til tilstander preget av mangel på oppmerksomhet eller uvitenhet, mens den siste betydningen dreier seg om mangel på spesifikke temaer som kan nyttes for å muliggjøre og styre kommunikasjon (Luhmann 1995:335). Disse forholdene må for øvrig sees i sammenheng. Eksempelvis kan kommunikasjon brukes for å utvide psykiske systemers bevissthet og formidle temaer for disse systemenes selv-forståelse. Begge typer av latens kan beskrives som tre ulike typer av latensproblemer eller nivåer av latens:

1. Ren faktisk latens, i betydningen av ignorans eller mangel på hensyn når det gjelder valg av temaer for kommunikasjonsprosessen.
2. Faktisk latens som beror på at det er umulig å vite eller kommunisere om forholdet.
3. Strukturelt funksjonell latens, som fungerer for å beskytte systemet struktur.

I analysen av våre intervensjoner får vi flere anledninger til å diskutere ulike former for latente situasjoner eller forhold. Særlig gjelder dette strukturell latens når vi sammenlikner hierarki og funksjonell orientering som ulike former for strukturell seleksjon, og dermed også som former for manifestering av underliggende, latente tilstander eller strukturer. Når det

gjelder hierarkiet, eller i vårt tilfelle offentlige, politisk/administrative strukturer, finner vi latente funksjoner som åpenbart har som siktemål å beskytte hierarkiet. Et hierarki ser ofte ut til å bekrefte sitt valg av strukturell form gjennom å tillate semantiske varianter som frembringer eller binder andre muligheter til hierarkiet, *men som ikke fremstår som et alternativ til hierarkiet*. Hierarkiet blir dermed behandlet som uerstattelig, funksjonelt sett (Luhmann 1995:338). Dette reiser ofte problemer med samarbeid mellom offentlig og privat sektor når det gjelder behov for eller forslag om en felles utviklingsorganisasjon.

Sosiologisk opplysning

Hvis vi nå tenker oss sosiologiens oppgave som opplysning, hva skulle det innebære hvis vi legger sosial systemteori til grunn? ”A sociological enlightenment seeks to increase consciousness about and communication of the system’s contingencies by grasping its reality with great depth and precision, and by penetrating to basic problems in its analyses” (Luhmann (1995:342). Med dette mener han åpenbart på den ene siden å gjøre latente strukturer og funksjoner manifeste eller bringe de opp i dagen, og på den andre siden å bruke funksjonsbegrepet som et grunnlag for sammenlikning. Slike tilnærminger vil arbeide hånd i hånd, men de motsier hverandre når den funksjonelle analysen avdekker de latente tilstanders egentlige funksjon. ”At this point society finds out that it is not permitted to know that it is not permitted to know what it is not permitted to know” som det heter hos Luhmann (1995:343). Løsningen ligger etter hans mening i såkalt frigjørende handling. Et hvert sosialt system er hele tiden under press for å foreta øyeblikkelige tilsluttende seleksjoner og det kan ikke realisere alle muligheter som avdekkes gjennom funksjonelle sammenlikninger eller sile ut det beste av disse. Det kan derfor være bedre å foreta et raskt valg for å sette prosessen med å redusere kompleksitet i gang, og heller justere kriteriene for observasjon til behovet for å aksellerere observasjonen.

Strukturell endring og tilpasning

Lokal utvikling er ensbetydende med strukturelle endringer. I følge Luhmann (1995:345) kan vi bare tale om endring i relasjon til strukturer. Begivenheter kan ikke forandre seg. Bare strukturer kan holde relativt konstant (og dermed forandre) det som kan forandres. På nivået av forventninger, ikke på nivået av handlinger, kan et system lære, oppløse det som er etablert, og tilpasse seg eksterne og interne endringer.

Normalt blir tilpasning forstått som tilpasning av systemets strukturer til omverdenen (eller endringer i omverdenen). Eksempelvis vil en turbulent omverden kreve tilpasninger i

systemet, og dermed større strukturell fleksibilitet. Dette var et hovedpunkt i de teorier om institusjonelle endringer vi gjennomgikk i kapittel 2. Økt funksjonell differensiering, og ikke tilpasning, er således den historiske lov som styrer strukturell utvikling av handlingssystemer. Begrepet om systemmessig tilpasning vil fortsatt være nyttig så lenge system/omverden differansen er det styrende paradigme til systemteori, fordi denne differansen kanaliserer systemets informasjonsbehandling i retning av to alternativer: Enten tilpasser systemet seg til omverden, eller så tilpasser omverden seg til systemet.

Men hvis man legger teorien om selvrefererende systemer til grunn, får begrepet om tilpasning mindre betydning selv om det fortsatt er viktig. Det primære spørsmål blir nå: Med hvilken semantikk bestemmer systemet distinksjonen mellom system og omverden, og hvorledes virker dette inn på informasjonsbehandlingsprosessen, og hvilken nødvendig tilpasning fremkommer som en konsekvens av dette, med systemet som bakgrunn?

Luhmann slår fast (1995:350) at all strukturell endring, enten det er tilpasning til omverden eller ikke, er selv-forandring. I sosiale systemer er dette bare mulig gjennom kommunikasjon. Dette betyr ikke at den strukturelle endringen må være et tema i kommunikasjonen eller planlagt i en eller annen sofistikert betydning. Men det krever situasjoner i systemet hvor en endring i forventninger kan observeres, forstås og virke troverdig. Omverdenen er fremdeles en stimulans til strukturell forandring. Kommunikasjonen innenfor systemet må formidle informasjon og opprettholde en pågående referanse til omverdenen. Endringer i forventninger blir fortolket med hensyn til differansen mellom system og omverden; dette er kanskje den eneste måten de kan forstås på. Og dette gjør det sannsynlig at et sosialt system, når det kommer til stykket, tilpasser seg omverdenen gjennom strukturelle endringer.

Strukturelle koplinger mellom systemer og organisasjoner på samfunnsplan

De lokale systemer vi studerer, bysentre og andre handelssentre, er det vi innledningsvis karakteriserte som underorganiserte systemer. Det vil blant annet si at det eksisterer ikke noen overordnet og samlende instans med koordineringsansvar for næringsvirksomheten knyttet til slike sentre. I stedet har vi å gjøre med en rekke ulike aktører som representerer ulike funksjonelle delsystemer: Politisk/administrative aktører, uavhengige detaljister, gårdeiere og eiendomsutviklere, senterorganisasjoner, handelsstandsforeninger, og kunder, for å nevne de viktigste. Vi kan derfor vanskelig snakke om noe enhetlig sosialt system, snarere er det snakk om et lokalsamfunn eller en organisasjon bestående av ulike sosiale og psykiske systemer. Spørsmålet er hvorledes slike systemer kan koordineres. Luhmanns (1995:222-223, 1997:92-

120) begrep om *strukturelle koplinger* er her relevant. Et slikt begrep indikerer en temporær sammenkopling av uavhengige enheter, og vektlegger perspektivet til en utenforstående observatør. Koplingen betyr ingen gjennomtrengning eller organisering av enhetene, men det fører til at de kan kombinere virksomheter, adoptere samme eller komplementære verdier, og til og med operere som et enhetlig system ved visse anledninger.

Luhmanns begrep om strukturell kopling kan videre forstås som et komplement til begrepet om avhengighetsbrudd. Motsatsen til brudd på avhengighet er således *strukturell avhengighet* mellom samfunnets selvstendige delsystemer. Evnen til å bryte avhengigheter mellom funksjonssystemer er en viktig forutsetning for å øke samfunnets kompleksitet. Strukturelle koplinger trengs derfor i hovedsak som en motsetning eller motsats til avhengighetsbrudd. Det er en form for mekanisme hvor de operativt lukkede delsystemer i samfunnet blir koplet til relevante systemer i sine omgivelser.

Videre krever det moderne samfunn ulike strukturelle koplinger fordi funksjonell differensiering øker på samme tid avhengighetene til funksjonssystemer. Ulike former for strukturell kopling er mulig fordi i prinsippet kan en hver samfunnsmessig struktur fungere som en strukturell kopling. Dette gjelder eksempelvis symboler, tekster (kontrakter, vitnemål, rapporter, etc.), personer i spesifikke roller (eksperter) og organisasjoner, for å nevne noen strukturer. Etter Luhmanns mening fører organisering til en kondensering eller fortetning av strukturelle koplinger og bidrar til strukturell kopling mellom delsystemer (Drepper 2005:187). Men organisasjoner er ikke selv strukturelle koplinger, fordi strukturelle koplinger institusjonaliseres på samfunnsnivå. Men vi ville ikke være i stand til å utnytte strukturelle koplinger for å oppnå den nødvendige kompleksitet til å kople selvstendige delsystemer hvis vi ikke hadde organisasjoner som hadde kapabilitet eller evne til å utvikle ekstern kommunikasjon, skaffe seg informasjon og fungere som knutepunkter for kommunikasjoner.

Strukturell kopling forutsetter normalt en kopling basert på veletablerte, symbolske, og generaliserte media som muliggjør binær koding. Eksempelvis kan vi finne koplinger mellom handel og offentlig regulering basert på såkalt soneplanlegging. Soneplanlegging som planleggingsmekanisme fungerer i praksis som en generaliserende og binær kode når det gjelder lokalisering av handelsformater, og handelsvirksomhet kan på sin side eksempelvis reguleres med hensyn til senterstørrelse som en binær kode. Disse kan lett koples i form av en soneplan eller reguleringsplan. En slik plan representerer etter vår mening en institusjonalisering av eller institusjonell mekanisme for koplingen mellom to ulike funksjonssystemer.

Sagt på en annen måte, med Luhmanns begrepsbruk, kan vi si (mens vi minnes at strukturer er mønstre av forventninger) at for systemer er strukturelle koplinger å oppfatte som grunnlag for forventningsmønstre som konsentrerer de gjensidige forventningene disse systemene har til hverandre. Hvis det imidlertid ikke er symbolske og generaliserte medier tilgjengelige for å formidle eller uttrykke et generalisert forventningsmønster, er man nødt til å finne alternative måter å kople systemenes forventninger. Slik formalisering av forventninger kan skje på organisasjonsnivå i form av et formalisert regelverk, profesjonelle roller og personlig autoritet (Drepper 2005:188). Organisasjon er altså det primære systemnivå i det moderne samfunn som stabiliserer komplementære forventninger mellom organisasjoner og delsystemer.

Kollektiv kapasitet og interpenetrering

Vi har diskutert ulike betydninger av det kollektive i forrige kapittel, og landet på en form som uttrykte det kollektive som kapasitet til å takle den økning i usikkerhet et sosialt system og de enkelte delsystemer står overfor i sine omverdener. Dette er en tilnærming til det kollektive som etter vårt syn lar seg kombinere med Luhmanns tilnærming. Nå har ikke Luhmann, vært så veldig opptatt av denne problematikken, mye på grunn av at sosial systemteori forkaster doktrinene om sosial integrasjon og tar farvel med alle ”mythologies of *Gemeinschaft*” (Østerberg 1988:263-264). I stedet bringer systemteorien frem problemet med å spesifisere kontakter til omverdenen – som rammer for og utvidelser av systemets plassering i omgivelsene. På det sosiale systemnivå konsentrerer dette problemet seg spørsmålet om kapasitet for kollektiv handling (Luhmann 1995:198) og de arrangementer som er nødvendig for dette. Kollektiv handling som en funksjon vedrører altså systemets relasjoner til omverdenen. Det er ikke behovet for koordinering, men hensynet til posisjonering i forhold til omgivelsene, som leder til å konstruere mekanismene for kollektiv handling.

Kapasiteten for kollektiv innsats er altså ikke uten videre et resultat av det forhold at et sosialt system er sammensatt av handlinger eller er konstituert som et handlingssystem. I seg selv fører ikke dette til seleksjon av spesifikke handlinger som bindende for systemet (eller andre omverdenssystemer) (Luhmann 1995:199). Handlinger blir aggregert til en kollektiv bindende enhet som foretar beslutninger og som medfører resultater bare under spesifikke betingelser. Hvis omgivelsene utfordrer systemet til å foreta enhetlige eller koordinerte handlinger, er det et spørsmål om tilstrekkelige forutsetninger for slik handling eksisterer, eller kan utvikles raskt nok. Selv om det allerede eksisterer ideer om kollektivt ansvar som impliserer at medlemmene av en gruppe er ansvarlig overfor hverandre, og må kompensere

for eventuelle feilgrep av andre medlemmer, garanterer ikke dette en kollektiv kapasitet for handling.

Luhmann er ikke særlig utførlig når det gjelder å spesifisere de nevnte spesifikke betingelser for resultater, men tar utgangspunkt i at kollektiv handling selvfølgelig også er individuell handling. Den trenger å bli spesielt angitt med symboler som gjør det klart at hele systemet er bundet av dette. Dette kan skje på ulike måter, så som ved ad hoc konsensus av alle som er til stede eller gjennom ritualiserende handling som utelukker andre alternativer. Et videre stadium i utviklingen kan nås når de symboler som markerer kollektiv handling er tilgjengelig relativt kontekstfritt, og når de, hvis påkrevd, lar innholdet av en beslutning være mer eller mindre åpent. Den grad av frihet som dermed oppnås forutsetter igjen større interne restriksjoner. Den form som er etablert for dette er hierarkiet, hvor toppen symboliserer det offisielle potensiale for kollektiv handling, som hele tiden er til stede (Luhmann 1995:200). Men Luhmann er her også kvikk til å tilføye at ingenting sier at hierarkiet er den eneste måte å løse dette problemet på, med den grad av fleksibilitet som er nødvendig i dag. Men hvis man ønsker å unngå eller redusere avhengighet av hierarkiet, må man på en annen måte løse problemet med hensyn til intern kondisjonering. Kollektiv handling innebærer alltid kollektiv binding, og dette betyr at kollektiv handling er inkludert som et premiss i meningen med systemets andre handlinger og på denne måten begrenses handlingsmuligheter.

I den form for organisasjoner og lokalsamfunn vi studerer, har hierarkiet etter vårt syn begrensede muligheter for å fremme kollektiv handling, og vi må derfor se etter andre former for koplinger mellom lokale systemer. Av spesiell interesse er som nevnt koplingen mellom de ulike sosiale systemer og psykiske systemer i våre handels- og bysentre. Mange av aktørene her er jo uavhengige detaljister som driver selvstendig, ofte uten andre ansatte, og kan derfor betraktes som bevisste individer eller psykiske systemer. Utvikling av kollektiv handlingskapasitet og kollektiv orden er derfor i stor grad et spørsmål om å kople slike systemer til de øvrige funksjonelle delsystemer.

Videre forutsetter kollektiv samhandling som nevnt en eller annen form for restriksjon eller binding når det gjelder handlinger i et system (Luhmann 1995:200). Disse kan imidlertid være basert på uformelle koordineringsformer, som eksempelvis omtalt som lokalt miljø foran i kapittel 2. Vi trenger derfor å konkretisere det lokale miljø som den form for systemorientert koordinering som uavhengige aktører (psykiske systemer) foretar i tilknytning til et sosialt system uten at det foreligger noen formell plan eller form for styring. I en slik sammenheng er Luhmanns begrep om den form for strukturell kopling som skjer mellom sosiale og psykiske systemer, og som Luhmann (1995:213) betegner som interpenetrasjon, sentral.

Sentrale punkter i tankegangen omkring interpenetrasjon gjelder:

- Gjensidig utnyttning av kompleksitet basert på kommunikasjon.
- Systemer som ikke blir integrert men som forblir omgivelser for hverandre.
- Seleksjon som grunnlag for binding av individuelle handlinger.
- Betydningen av binære skjema og differanser som grunnlag for systemmessig integrasjon.

Vi skal utdype hvert av disse punktene nærmere.

Luhmann bruker altså begrepet interpenetrasjon for å indikere en spesiell måte ulike systemer i et systems omverden bidrar til systemutvikling: "We speak of "penetration" if a system *makes its own compexity* (and with it indeterminacy, contingency, and the pressure to select) *available for constructing another system*. ... Accordingly, *interpenetration* exists when this occurs reciprocally, that is, when both systems enable each other by introducing their own already-constituted complexity into each other." (Luhmann 1995:213).

Luhmann (1995:214) understreker sterkt at det med dette ikke finner sted noen form for integrasjon av systemer. De interpenetrerende systemer forblir omgivelser for hverandre. Dette betyr at den kompleksitet som hvert system stiller til rådighet for et annet forblir en form for ubegripelig kompleksitet, det vil si mangel på orden, for det mottakende system. Slik sett kan vi si at all systemutvikling forutsetter en kombinasjon av orden og mangel på orden: Et systems egen struktur og en ubegripelig fremmed kompleksitet, eller en regulert og en fri kompleksitet. I praksis betyr dette at sosiale systemer som kan støtte seg til mer komplekse psykiske systemer (kompetente og selvstendige personer) ofte selv trenger mindre struktur. De kan ved hjelp av strukturelle koplinger til psykiske systemer takle større grader av ustabilitet og raskere strukturelle endringer i omverden.

Hvorledes finner så den bindingen eller samhandlingen sted som vi har diskutert foran? Vi har diskutert dette foran i forbindelse med Durkheims begreper om solidaritet. Men etter Luhmanns mening (1995:222) er vi i dag på vei bort fra appeller til overordnede normer som baserer sin gyldighet på naturlige lover, eller oppfatninger om minimumsbetingelser for orden, og beveger oss i retning av å vektlegge temporale sekvenser. En hver begivenhet i en sekvens av kommunikasjoner eller beslutninger har en selektiv effekt på de påfølgende aktiviteter eller beslutninger, i det den utelukker noen muligheter og åpner opp for andre. Som vi har diskutert tidligere er kommunikasjon orientert mot reduksjon av kompleksitet og usikkerhet, og dette skjer blant annet ved å henvise til tidligere beslutningspremisser eller

beslutningstradisjoner (Luhmann 2005). Men dermed reduseres usikkerheten og en form for binding gjentas eller introduseres gradvis, og kan eventuelt begrunnes eller fortolkes normativt.

Dette forklarer imidlertid ikke hvorledes det er mulig å bruke kompleksiteten til et annet eller andre systemer for å konstruere sin egen. Når det gjelder koplingene mellom sosiale systemer og psykiske systemer skjer dette ved hjelp av binære skjema (Luhmann 1995:229). Integrasjon av to eller flere systemer skjer således ikke ved at vi legger sammen ulike former for kompleksitet, eller etablerer punkt for punkt samsvar mellom de enkelte elementer i systemene. Et første skritt på veien for å forstå hvorledes integrasjonen (hvis vi kan snakke om integrasjon) finner sted er å tolke kompleksitet som en spesiell horisont for systemoperasjoner. Kompleksitet kan, som vi har nevnt, forstås som mangel på den informasjon som er nødvendig for å vurdere verdien av eller lønnsomheten i ulike alternativer. Ved å fortolke kompleksitet som en spesiell horisont blir det forståelig hvorledes interpenetrering kan gjøres lettere uten å forsake kompleksitet. I de fleste former for strukturelle koplinger vil det således være bygget inn en eller flere former for binære skjema som legger opp til seleksjon basert på differanser. Bruk av ulike former for koder legger også som regel opp til en kopling basert på differanser knyttet til de enkelte meningselementene, og kan baseres eller er basert på kategorisering eller seleksjon ved hjelp av binære skjema.

Slik sett kan vi si med Luhmann (1995:232) at integrasjon ikke er basert på en underliggende identitet eller fellesskap, og heller ikke er basert på en delvis overlapping i en eller annen forstand av de interpenetrerende systemer. Integrasjonen ligger i det forhold at ulike systemer bruker de samme differanseskjema når de reproducerer sine elementer, slik at de kan behandle informasjon som er et resultat av de andre systemenes komplekse operasjoner.

Kollektiv handlingskapasitet for samfunnsmessig integrasjon og tilpasning til omverden

Dette reiser til slutt spørsmålet om hvorledes et lokalsamfunn eller uformell organisasjon kan sikre at det utvikler tilstrekkelig kollektiv handlingskapasitet og solidaritet for å sikre sin posisjon i forhold til omverden, når det ikke eksisterer en form for overordnet styring eller koordinering? Luhmann antyder at hierarkiet tradisjonelt har hatt en slik oppgave, det vil si staten når det gjelder koordinering på samfunnsplan, men antyder også at dette innebærer begrenset kapasitet for takling av kompleksitet og utvikling av den nødvendige fleksibilitet.

Spørsmålet er om det kan utvikles andre medier for kommunikasjon vedrørende det vi kan kalle rasjonell solidaritet på samfunnsplan.

Hagen (1999:175) tar utgangspunkt i at i det moderne massesamfunnet fyller solidaritet en viktig funksjon som *medium* for kollektive handlinger. Det som binder de manges handlinger til kollektive formål, er rasjonell solidaritet forstått som en *symbolsk generalisering* av viljen til å handle for fellesskapet. Samfunnsmedlemmene ser at de for å realisere bestemte formål er avhengige av hverandre, og kollektiv avhengighet betyr at aktørene må gi avkall på handlingsstrategier de kunne forfølge hver for seg dersom denne avhengigheten ikke eksisterte. Alle vil tjene på samarbeid – det er kollektivt rasjonelt. I tillegg kan den kollektive handlingen også innebære en moralsk forventning, man bør samarbeide. Men solidaritet er altså grunnleggende rasjonell solidaritet. Den sier noe om hvorledes man skal gå fram for å oppnå bestemte kollektive konsekvenser. *Rasjonell solidaritet er en form som symboliserer skillet mellom individuell og kollektiv rasjonalitet som enhet, som viljen til å gi avkall på egne interesser til fordel for det felles beste* (Hagen 1999:189). Dette forutsetter massekommunikasjon, hvor samfunnsmedlemmene kan informere seg om den offentlige mening, og bare slik kan de etter Hagens mening framstå som fellesskap og erfare seg som kollektiv. Det er nå skapt en kollektiv realitet som alle kan forholde seg til gjennom massemediene, og som de må delta i uformingen av dersom de vil påvirke den samfunnsmessige fordelingen av individuelle og kollektive handlingsmuligheter. En slik kollektiv virkelighet kan øve press på psykiske systemer, men det motiverer ikke, som påpekt av Hagen (1999:191) nødvendigvis for tilslutning. Solidaritet må derfor ofte støtte seg på makt. I den grad aktøren overveier å handle individuelt rasjonelt, blokkerer makt slike strategier, og aktøren kan ikke slippe unna sitt offer for kollektivet, og kollektivmedlemmene vet at gratispassasjerer vil bli straffet.

Nå er det mange grunner til at denne type tilnærming til kollektiv rasjonalitet ikke er særlig realistisk for den type organisasjoner og systemer vi studerer i våre prosjekter, som er lokalsamfunn med funksjonelle delsystemer, orientert mot næringsvirksomhet, blant annet:

I tråd med våre betraktninger i kapitel 2, kan man ikke uten videre anta at offentlige hierarkier (politisk/administrative systemer) verken har særlig kapasitet eller vilje til å fremme kollektiv samhandling med hensyn til lokal næringsutvikling når det gjelder handelsvirksomhet. Dette forutsetter at det er en næring som oppfattes som et differensiert system, hvilket det ikke gjøres i dag. For offentlige myndigheter har handelsvirksomhet stort sett vært og blir betraktet som en form for udifferensiert servicevirksomhet. Bevaring av

hierarkiet som en latent struktur er sannsynligvis en mer fremtredende interesse hos dagens myndigheter, både sentralt og lokalt.

Man kan heller ikke tvinge eller motivere lokale, uavhengige næringsutøvere til å opptre kollektivt, med mindre man demonstrerer nytten ved dette, det vil si demonstrere hvorledes kollektiv handling reduserer de ulike former for usikkerhet vi diskuterte i kapittel 2. Sentrale myndigheter kan selvfølgelig redusere en del av denne usikkerheten, blant annet ved å føre en mer konsistent politikk med hensyn til sentrumsutvikling i mange byer. Ut over dette trenger sannsynligvis lokale aktører i dag hjelp til å observere og beskrive seg selv som elementer av et system preget av gjensidige og økende avhengigheter mellom de enkelte delsystemer. Skal aktørene samarbeide eller handle kollektivt, må de begripe og handle som om de utgjør et system preget av gjensidig avhengighet. Som vi har pekt på foran i dette kapittel, må nytten av å samarbeide og opptre kollektivt relateres til konsekvenser med hensyn til klarlagte system/omverden differanser og posisjon overfor omverdenen. Lokale massemedia har neppe kapasitet til dette

Symbolske, generaliserte medier som grunnlag for strukturelle koplinger og interpenetrasjon må ikke bare takle konflikten mellom individuell og kollektiv rasjonalitet, hvis denne form for distinksjon da i det hele tatt er særlig aktuell, men først og fremst takle det som fremtrer og oppleves som grunnleggende og lokale, systemiske motsetninger (ofte kamuflert som konflikt) med hensyn til næringsutvikling. I første rekke er slike motsetninger knyttet til funksjonell og spatial differensiering, i neste omgang også regional differensiering.

Hvilke konsekvenser får så dette når det gjelder mulighetene for å styre behovet for koordinering og informasjonsbehandlende kapasitet, inkludert kollektiv kapasitet, i et lokalt, løst koplet næringsystem? Etter vårt syn har dette i hovedsak tre konsekvenser:

Lokale næringsystemer er i hovedsak å betrakte som selvorganiserende og selvrefererende systemer, som utvikler seg kontinuerlig gjennom å transformere ubestemt kompleksitet til bestemt eller organisert kompleksitet. Slik sett forsøker systemene å opprettholde en nødvendig balanse mellom ekstern og intern kompleksitet.

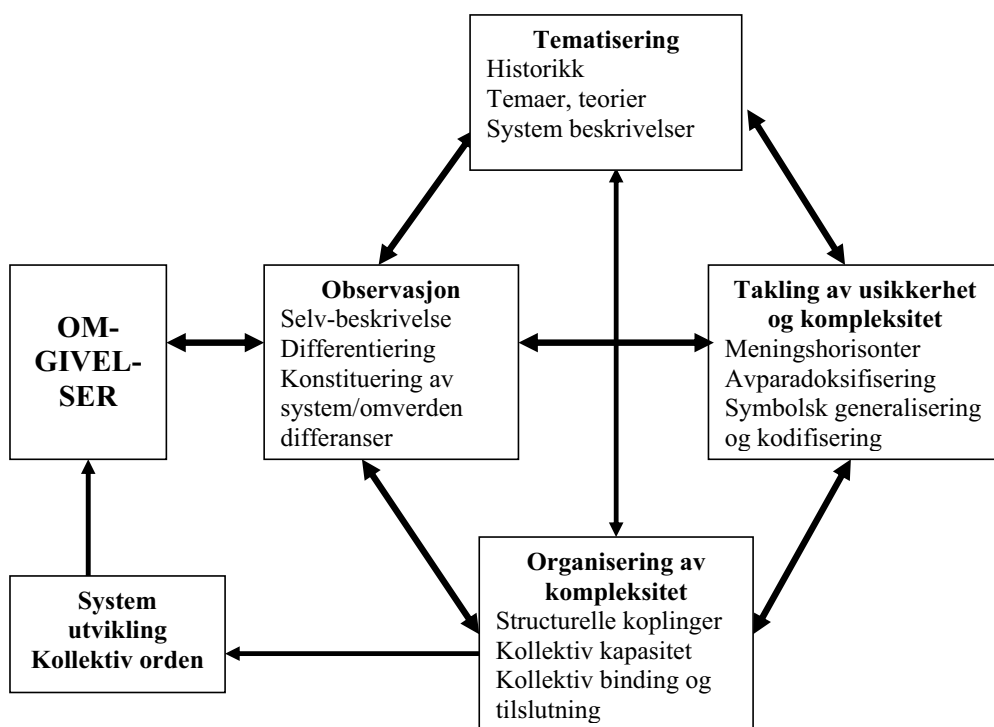
I den utstrekning et lokalt system eller organisasjon, eller bysenter i våre studier, ikke greier dette, målt med hensyn til det vi kan kalle kompleksitetsbalansen, trenger systemet hjelp til observere og beskrive seg selv på en måte som konstituerer et større utvalg av system/omverden differanser som grunnlag for intern informasjonsbehandling og utvikling, inkludert kollektiv samhandling. Det er dette som etter vårt syn er sosiologens opplysningsoppgave, som vi var inne på tidligere, og som vi nå tar opp til nærmere diskusjon i det neste kapittel.

Dette forutsetter at vi finner et begrep og indikator som kan uttrykke systemets ytelse, og dermed de enkelte delsystemers ytelse, i forhold til omverden, det vil si systembalansen med hensyn til kompleksitet.

Oppsummering: En analytisk modell

Vår gjennomgang av Luhmanns sosiale systemteori gir grunnlag for å forsøke en sammenfatning av hovedelementene, skjematisk antydnet i figur 3.3. Vi kan kalle dette en analytisk modell for styring av kompleksitet.

FIGUR 3.3 En analytisk modell for styring av kompleksitet



Modellen tar som utgangspunkt observasjon som en sentral aktivitet eller funksjon, og da selv-observasjon og selv-beskrivelse, basert på system/omverden differanser. Grunnlaget for systemets forståelse av seg selv og videre utvikling, inkludert læring og kunnskapsutvikling, er i hovedsak relatert til system/omverden differanser.

For å sikre både effektiv registrering og reduksjon av kompleksitet, eksternt og internt, kreves det at et mangfold av muligheter og alternativer kommer til uttrykk eller bringes fram. Multiplert konstituering av system/omverden differanser og kombinasjon av skjemaer eller modeller er nødvendig. Allsidig tematisering, basert på historiske analyser, ulike perspektiver og teorier, vil derfor være ønskelig.

Alle de alternativer som på denne måten klarlegges, med referanse til ulike meningshorisonter, må nå reduseres til en form for alternativ eller alternativer som kan få tilslutning fra de lokale aktører, eller fungere som en handlingsutløsende mekanisme eller strukturell kopling. Slike mekanismer vil ofte være det vi kaller symbolsk, generaliserte medier, fasiliteter eller design. På denne måten produseres et grunnlag for kollektiv binding og handlingskapasitet, og systemutvikling settes i gang. Endringer i omverden som et resultat av dette kan dermed i neste omgang observeres og kommuniseres, helt eller delvis, som en konsekvens av systemets handlinger og danne grunnlag for kontroll og læring.

Det er etter vårt syn klart at denne form for tankegang eller perspektiv må få betydelige konsekvenser for en tilnærming til aksjonsforskning og krav til intervensjoner. Vi diskuterer derfor dette i neste kapittel.

4. EPISTEMOLOGISKE OG METODOLOGISKE SPØRSMÅL

INNLEDNING

I dette kapittel tar vi opp fire spørsmål:

1. Hvilke epistemologiske problemer står vi overfor når vi skal anvende aksjonsforskning som metode i lokal utvikling?
2. Hva er systemteoriens epistemologi?
3. Hvilke metoder er anvendelige som en følge av diskusjonene under punkt 1 til 3 ovenfor, og i hvilken utstrekning produserer vi empirisk generaliserbar og etterprøvbar kunnskap og resultater som kan evalueres?
4. Strategi for analyse og evaluering av systemorienterte intervensjoner med sikte på generalisering

HVILKE EPISTEMOLOGISKE PROBLEMER STÅR VI OVERFOR NÅR VI SKAL ANVENDE AKSJONSFORSKNING SOM METODE?

Noen utviklingstrekk knyttet til aksjonsforskning

Røttene til moderne aksjonsforskning finner vi i aksjonsforskningstradisjonen etter Kurt Lewin og John Dewey's "Theory of Inquiry". Et eksempel på videreføring av denne er den såkalte "Theory of action approach" utviklet av Argyris og Schön (1978) med flere. Dette er et opplegg som er orientert mot kausalitet, mening og praktisk resonnement. Nøkkelformen til denne tilnærmingen er praktisk kunnskap som en form for teori. Det er to typer slike handlingsteorier: Antatte (espoused) teorier er de teorier som aktøren tror han eller hun følger og som de er i stand til å formulere. Teorier-i-bruk er de teorier som kan utledes av selve atferden. Teorier-i-bruk kan igjen deles inn i to grupper eller teoretiske modeller: Modell I teori-i-bruk er teorier orientert mot ensidig kontroll og beskyttelse hvor aktørene antar at deres synspunkter er korrekte og prøver å påtvinge disse på andre. Argyris og Schön (1978) har derfor skapt en alternativ type teori-i-bruk, modell II, orientert mot felles kontroll og gjensidig læring. Gjennom såkalt "double-loop" læring endres verdigrunnlaget og tenkemåtene i retning av fellesskap og refleksjon. Verdigrunnlaget for Modell II er basert på valid informasjon, informerte valg, og intern forpliktelse. De inkluderer også personlig ansvar, kompetanse og rettferdighet.

Slik sett forutsetter denne form for aksjonsforskning at de grunnleggende problemer dreier seg om den interne informasjonens validitet og manglende rettferdighet ved utøvelse av makt. Etter vårt syn er dette problemer vi i liten grad finner blant de selvstendige næringsaktørene i et bysentrum, hvor problemene i større grad dreier seg om mangel på informasjon i sin alminnelighet, særlig når det gjelder systemets omverden. Denne form for aksjonsforskning passer derfor best i større organisasjoner preget av utstrakt dominans og interessekonflikter.

Skandinaviske tilnærminger til aksjonsforskning, særlig de norske innenfor den såkalte AFI –tradisjonen, har i større grad vært utpreget diskursorienterte, basert på begreper som demokratisk dialog og den formidlende type av diskurser. Et sentralt element i de norske og svenske prosjektene på 1980 og 1990 tallet var introduksjonen av konferanser og møteplasser for aktuelle aktører hvor de kunne diskutere hvilke mål, ideer og visjoner de gjerne ville forfølge og fremgangsmåten for dette (Gustavsen 2001). Slike prosjekter var basert på utviklingen av et mer avansert sett med dialogkriterier (Gustavsen og Engelstad 1986), og tok sikte på en bredere og mer egalitær deltakelse for å få til integrasjon av ulike synspunkter og generering av beslutninger som kunne danne plattform for fellestiltak. Denne tilnærmingen er på mange måter en videreføring av dialogkriterier utviklet av Habermas (1987), hvor den sentrale generative mekanisme er dialogen eller den åpne diskurs

Den senere utvikling av de skandinaviske tilnærminger, fra midt på 1980 tallet, synes å ha vært preget av endringer på to plan. Dels har man i større grad orientert seg mot hvorledes man skal kommunisere om forandring i stedet for hvilken form for rasjonalitet som skal legges til grunn (Gustavsen 2001). Dette kan blant annet skyldes vanskeligheter med å opprettholde et skille mellom kommunikativ og strategisk rasjonalitet slik som foreskrevet av Habermas (1987). Men dels har også konferansene endret seg fra å ta utgangspunkt i en enkelt organisasjon til å fokusere på nettverk av flere organisasjoner hvor mulighetene for å møte flere aktører med ulik bakgrunn er tilstede. Dermed legges grunnlaget for å utvikle relasjoner på nettverksnivå. Det er tettheten og rikdommen eller mangfoldet i disse relasjonene som bestemmer kapasiteten for utvikling og behandling av ideer. Gustavsen (2001) er derfor blitt mindre opptatt av hvorledes man kommer frem til løsninger eller om løsninger i det hele tatt er et siktemål. Således understreker han (Gustavsen 2001:21) at en del sentrale kjennetegn ved konferansene er at de:

- Fungerer som møteplasser
- Søker etter plattformer for senere samarbeid
- Baserer seg ikke på utredninger eller analyser

- Medfører ingen evaluering fra forskere
- Resultater ikke i noen form for felles erklæring om enighet

Et kjennetegn ved disse konferanseformene er at det ikke dannes noe enhetlig og overordnet bilde av situasjonen, enten det nå gjelder som del av en diagnose eller diskusjon av tiltak.

Kritikken av norsk aksjonsforskning

På begynnelsen av 1990 tallet fant det sted en debatt etter en evaluering av norsk arbeidsmiljø- og arbeidslivsforskning av professor Aage Bødtker Sørensen fra Harvard University. Debatten er fremdeles aktuell for denne avhandling, ikke bare fordi en av våre intervensjoner skjedde i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet i Oslo (AFI) på dette tidspunktet, men fordi debatten etter vårt syn dreier seg om hva som er generaliserbar kunnskap og betydningen av denne, altså et av hovedpunktene i Luhmanns systemteori slik som vi har referert denne foran i kapittel 3.

Bødtker Sørensen (1992:216) peker på at norsk aksjonsforskning på mange måter startet med de såkalte Samarbeidsforsøkene LO/NAF på 1970 tallet, i stor grad basert på Kurt Lewins ideer om medbestemmelse og opplegg med selvstyrt grupper hentet fra Tavistock Institute for Human Relations i England. Samarbeidsforsøkene er imidlertid ikke forskningsmessige eksperimenter slik Bødtker Sørensen ser det, de tilfredsstiller på ingen punkter de tradisjonelle kriterier for et kontrollert eksperiment. De er snarere å ligne med demonstrasjonsprosjekter.

Bødtker Sørensen diskuterer også den endring i forskningsstrategien som etter hvert fant sted, både med hensyn til innhold og metode, og påstår at fra å være en forskningsstrategi som skulle vise virkningen av endringer i arbeidsforhold, ble det et instrument for å skape endringer i arbeidsforhold med liten forskningsmessig interesse for konsekvensene av disse endringer (Bødtker Sørensen 1992:220). Mens forskeren i den første generasjon av aksjonsforskning påtok seg en ekspertrolle, kom han/hun etter hvert til å påta seg en konsulentrolle hvor konsulentens kompetanse knytter seg til hvorledes endringsprosessen best tilrettelegges, orientert mot endringsprosessens parametre og ikke en teori om, og erfaring i, hvordan virksomheter utformes for å realisere bestemte mål (Bødtker Sørensen 1992:221). Prosessen skal være deltakerstyrt, det er deltakernes egne erfaringer, med hensyn til arbeidsforhold og samarbeidsrelasjoner, som er det viktigste kunnskapsgrunnlag for prosessen. Disse erfaringer kalles "lokal teori". Det anses for umulig å tilpasse mer generell

organisasjonsteori, selv sosioteknisk teori, til lokale omstendigheter. Etter Bødtker Sørensens mening (1992:224) avskriver forskeren seg hermed det som kan synes som den viktigste kompetanse: Forskerens generelle teorier og forestillinger om hva som styrer sosiale prosesser og oppbygning av sosiale strukturer.

Bødtker Sørensens (1992:228) konklusjon er at den deltakende aksjonsforskning, som den praktiseres i Norge, er teori- og metodeløs i sitt forhold til empiriske arbeidslivsforhold. Aksjonsforskningen er blitt teknikker til endring. Dessverre fins det etter hans mening ikke forskning om disse teknikkers effektivitet. Man erkjenner at det ikke skjer meget spredning av organisasjonsendringer, men dette kriterium mister etter Sørensens mening sin relevans når endringene ikke styres av en bestemt målsetning. Bødtker Sørensen savner forskning om hvilke former for møteteknikker som har hvilken virkning, om søkekonferanser kan oppfinne problemer som ikke eksisterte før, om lokale teorier er gode teorier, og om andre teknikker for organisasjonsendring har andre virkninger. Det er uforståelig for Bødtker Sørensen (1992:228) at man aldri har kunnet eller villet vise at aksjonsforskningsarsenalet av møte- og dialogteknikker faktisk forbedrer organisasjoner og de arbeidsforhold de tilbyr medarbeidere.

Eikeland (1993) peker på at det under betegnelsen aksjonsforskning siden Kurt Lewin introduserte den i 40-årene synes å ha vært en bevegelse i selvforståelse over årene. Aksjonsforskningen har fra første stund vært motivert rent politisk og verdimessig ut fra en bekymring over samfunnsforskningens manglende nytte og relevans for resten av samfunnet og særlig for grupper uten tradisjonell makt og innflytelse. Samtidig har man lett etter alternative epistemologiske ståsteder i forhold til den tradisjonelle empiriske samfunnsforskningen (Eikeland 1993:13). Han peker på tre aksjonsforskningstradisjoner, blant annet en tradisjon knyttet til Argyris og Schöns organisasjons- og ledelsesutviklingsarbeid gjennom de siste 20 årene. I alle disse tre er den kollektive selvrefleksjon blant praktikere omkring *egen* praksis – dvs. metodelærens metode – satt i sentrum for aksjonsforskningsbegrepet. Egne grep er aksjonsforskningens gjenstand (Eikeland 1993:14).

Eikeland (1993:14-15) peker videre på at mens de tre tradisjonene han refererer til, alle allmengjør selvrefleksjons-prosessen og dermed gjør alle feltdeltakere til potensielle medforskere, fastholder AFI-tradisjonen et prinsipielt skille mellom forskere og feltdeltakere og beskriver forholdet mellom dem som ”komplementært”. Forskningsmetode diskuteres langt mindre og hva de særegne forskningsoppgavene består i blir derfor utydelig. Det sies vanligvis at forskningen forvalter en bestemt type strategi-kompetanse knyttet til en ”generativ teori” om hvordan lokal kunnskap, lokal teori og lokale problemløsninger i

organisasjoner kan utvikles. Denne ”generative teori” er i følge Eikeland ikke først og fremst metodologisk eller pedagogisk utviklet og begrunnet. I stedet er den forsøkt begrunnet som en ”politisk teori” om det som er blitt kalt ”demokratisk dialog”, blant annet med inspirasjon fra Habermas. Eikeland har stor sympati med denne form for tenkning, men det representerer etter hans mening (1993:15) en systematisk sammenblanding av epistemologiske og politiske spørsmål som ikke blir god. Man tenker seg heller ikke at den demokratiske dialog skal ende med en avstemming og flertallsbeslutning som i vanlige demokratiske fora. I stedet kreves *konsensus* på grunnlag av ”det beste argumentets kraft”. Men det diskuteres ingen steder *hvilken form* ”det beste argumentet” egentlig har og heller ikke hvordan konsensus om handling er tenkt på et slikt grunnlag, mellom personer med vidt forskjellig kompetansenivå, intensjonsdybde, osv. Poenget synes først og fremst å være at man ved å la alle berørte delta i den demokratiske dialog, tenker seg at beslutninger og løsninger skal få så mye større legitimitet og oppslutning. Eikeland finner dette å være en svært problematisk tanke (Eikeland 1993:15).

SYSTEMTEORIENS EPISTEMOLOGI

Hvorledes forholder vi oss til kunnskapsbegrepet og kunnskapsproduksjon hvis vi legger sosial systemteori til grunn? På mange måter følger dette av vår oversikt over hovedpunktene i systemteorien presentert i kapittel 3, og kan oppsummeres i følgende, mer spesifikke hovedpunkter relatert til epistemologiske spørsmål, hvor vi i stor grad bygger på Luhmann (1995:478-488):

Forskning som en selvrefererende og sammenliknende prosess

Epistemologi dreier seg i utgangspunktet om forholdet mellom kunnskap og objekt, eller kunnskapens referanse om objektet. I en systemteoretisk tilnærming er kunnskapsutvikling, inkludert utvikling av vitenskapelige teorier, en selv-refererende prosess. All forskning, inkludert systemteoretisk forskning, er selv et system, dvs. et autopoietisk system. Det innebærer at systemet ikke kan formulere sine begreper på noen annen måte enn det som også gjelder for det selv.

Teorier må alltid formuleres slik at objektet kan gjøres til gjenstand for sammenlikning (dvs. selv-referanse). Av dette følger det at begrepet om selv-referanse utvides til å omfatte elementer av alle slag. Forskning med sikte på å utvikle en teori som er universalistisk, innebærer forskning også om seg selv. Forskning kan kort og godt ikke separere seg selv fra

sitt objekt. Alle elementer i en teori eller opplegg for aksjonsforskning kan bare produseres autopoietisk. Det finnes ingen annen måte å finne sammenhenger eller se enhet på. Dette utelukker imidlertid ikke introduksjon av prosesser i utviklingsopplegget som ikke kan sjekkes eller sammenliknes, men det nytter ikke å referere til eller begrunne dette med sunn fornuft alene. Autopoiesis er en rekursiv prosess, og derfor symmetrisk, og derfor et ikke-hierarkisk fenomen. Ingenting kan reproduseres i et lukket system hvis det ikke tilfredsstiller disse betingelsene. Man kan selvfølgelig henvise til og nytte ulike asymmetrier, relasjoner basert på fornuft og deres konsekvenser, kausaliteter, teleologier, relasjoner mellom elementer og aggregater, distinksjoner mellom avhengige og uavhengige variabler, og liknende. Men dette er hele tiden basert på å sile eller plukke ut muligheter blant disse som er tilgjengelige for systemet eller gjøres tilgjengelig gjennom selv-referanse. Kunnskap er, som sagt, en ikke-hierarkisk kvalitet som oppstår gjennom en rekursiv dekning eller utnyttelse av mulighetene innenfor systemet.

Observasjon og seleksjon av differanseskjemaer

En særlig viktig konsekvens av å anta et rekursivt, lukket system, er at når det selv produserer alle de enheter det bruker, utelukker dette en direkte observasjon av systemets enhet utenfra. Alle observasjoner er avhengig av å kunne basere seg på eller uttrykke enhet, og for å gjøre dette må systemet orientere seg mot differanser for å kunne bestemme hva noe er, i motsetning til eller til forskjell fra noe annet. All observasjon er basert på et differanseskjema. Dette betyr at enheten av differansen er definert av observatøren og ikke av objektet. Observatøren er derfor også et autopoietisk system, for hvordan kunne han ellers finne fram til eller uttrykke denne enheten? Han kan selvfølgelig bruke differanser som ikke er tilgjengelige for objektet, som for eksempel differansen mellom det manifeste og det latente, eller mellom vertikal og horisontal desentralisering, men slik opplysningsvirksomhet fungerer bare hvis han bruker et differanseskjema, som de som skal opplyses kan akseptere. I praksis vil dette bli styrt gjennom en tematisering som regulerer det som kan bli akseptert som bidrag til kommunikasjonsprosessen (Luhmann 1995:155)

Differanseskjemaer er alltid til en viss grad betinget eller kondisjonert, dvs. selektert fra et sett med muligheter. Den andre siden av referansen (fremmed-referansen), med hensyn til hva det differensieres i forhold til, må også selekteres og det kan gjøres på flere måter. Man må derfor som regel overlate valget av observasjonsskjema til observatørens autopoietiske system. Men hvorledes kan man da garantere at observasjonen foregår i kontakt med virkeligheten, når det påstår å representere eller formidle kunnskap, inkludert vitenskapelig

kunnskap? For å besvare dette spørsmålet mener Luhmann (1995:464) at man som et første skritt bør fokusere på sosiale systemer snarere enn psykiske systemer. Kommunikasjonen i et sosialt system kan dermed frakoples og gjøres uavhengig de forhold i individuelle bevisstheter som ofte preges av andre typer motiver. I tillegg kan kommunikasjonen da bli underkastet sin egen eller systemets kondisjonering, eksempelvis i form av visse ”teorier” og ”metoder” som strukturer systemets selv-referanse. Slik sett er alle sosiale systemer, til og med samfunnet og vitenskapen, selv-kondisjonerende autopoietiske systemer. De observerer og beskriver sin egen virksomhet.

Funksjonell analyse

Luhmann har, så vidt vi kan se, intet omfattende eller gjennomarbeidet metodisk opplegg for å utvikle et sosialt system, bortsett fra å understreke betydningen av funksjonell analyse (Luhmann 1995:52-58). Funksjonell analyse som metode baserer seg her på informasjonsbegrepet. Dette regulerer og spesifiserer, som vi var inne på i kapittel 3, forhold hvor differenser betyr en differanse. Alt som hender under behandling av informasjon må relateres til spesifikke forhold og dermed gis en determinert form. Funksjonell analyse er således rettet inn mot å etablere funksjonelt spesifikke differanser innenfor systemet (utdifferensiering av systemet) og de problemer som de funksjonelle mekanismene kan relatere seg til eller være rettet inn mot å løse. Differensieringen av funksjonelle delsystemer betyr, eksempelvis, etablering av nye system/omverden differanser innenfor det originale system. Nyten av den funksjonelle metode og forklaringsverdien av resultatene avhenger derfor hvorledes relasjonen mellom problemer og deres mulige løsninger spesifiseres. Målet er ikke nødvendigvis å oppdage kausale sammenhenger, men å sammenlikne dem. Man må derfor ikke ha rent hypotetiske sammenhenger bare i tankene, men bringe dem fram til sammenlikning med andre mulige forklaringer. Den funksjonelle metoden er derfor en komparativ metode. Det som oppnås gjennom den funksjonelle orienteringen ligger i å utvide og begrense hva som er mulig.

Slik sett kan vi si at det vi oppnår med en funksjonell analyse i første omgang er konstruksjon av problemer relatert til kompleksitet. Siktemålet, basert på sosial systemteori, er ikke å opprettholde systemet i en permanent tilstand, men å åpne opp for bedre, og fremfor alt mer komplekse, muligheter for analyse og sammenlikning, som igjen kan gi et bedre grunnlag for reduksjon av uorganisert og erstatte dette med organisert kompleksitet.

Oppsummering og sammenlikning

La oss kort forsøke å sammenlikne aksjonsforskningstradisjoner nevnt foran og et opplegg basert på sosial systemteori, ved å peke på en del fellestrekk og forskjeller:

Fellestrekk

I de fleste aksjonsforskningstradisjoner som er referert, er den kollektive selvrefleksjon omkring egen praksis satt i sentrum for aksjonsforskningsbegrepet. Dette gjelder de tre tradisjonene nevnt av Eikeland og det gjelder tradisjonen knyttet til AFI. Det samme vil etter vårt syn gjelde aksjonsforskning basert på sosial systemteori, fordi en slik forskning vil være en selv-refererende prosess. Selv-referanse, basert på en sammenlikning av funksjonelle differanser, er jo ikke noe annet enn selv-refleksjon, selv om Luhmann (1995:443-444) reserverer begrepet "refleksjon" til å gjelde selv-referanse relatert til system/omverden relasjoner, mens begrepet "refleksivitet" gjelder selv-referanse i forhold til prosesser. Begge begreper er etter vårt syn relevante for en kollektiv selvrefleksjon.

Forskjeller

De viktigste forskjeller mellom disse tilnærmingene til aksjonsforskning ligger i hva som er *betingelsene* for slike prosesser, hva som er *siktemålet*, og hva som er forskerens *oppgaver*. Når det gjelder betingelsene for selv-referanse, og dermed selv-refleksjon, så pekte vi foran på en rekke slike: Både forskning og lokal systemer må betraktes som autopoietiske systemer som nyttiggjør system/omverden differanser som grunnlag for å posisjonere seg i forhold til omverdenen gjennom sin selvreferanse. Den interne meningsdannelse må være orientert mot å redusere uorganisert, ekstern kompleksitet og erstatte denne med organisert kompleksitet. De fleste aksjonsforskningstradisjoner synes å ha et uavklart eller uopplyst forhold til dette (i hvert fall AFI tradisjonen). På mange måter kan vi si at Gustavsens (2001) opplegg er et opplegg for å generere uorganisert kompleksitet. Dette kan selvsagt være et første skritt for å takle ekstern kompleksitet, men isolert sett står det etter vårt syn i kontrast til det vi her kaller en systemteoretisk tilnærming til lokal utvikling. Som det heter hos Luhmann (1995): "System are not merely relations (in the plural) among elements. The connections among relations must also somehow be regulated. ... Organized complexity can come about only through system formation, because "organized complexity" means nothing more than *complexity with selective relations among its elements*.... A theory of complex systems presupposes that one gives up the long-established idea that systems exist as elements *and*

relations among these elements. It is replaced by the thesis that, because of complexity, carrying out the process of relating elements requires selections, and thus relationship cannot simply be added onto the elements". Utvikling av teori, enten det nå er "lokal" eller generell, forutsetter i tillegg sammenlikning. En metode basert på sosial systemteori er først og fremst en komparativ metode og legger dermed grunnlag for generalisering.

Siktemål

En tilnærming til aksjonsforskning basert på sosial systemteori vil ha som siktemål å forbedre organisasjonens eller systemets posisjon i forhold til omverdenen, gjennom å redusere usikkerhet og utvikle tilstrekkelig intern og organisert kompleksitet i systemets operasjoner. Sammenlikning av systemets tilstander med hensyn til et slikt siktemål eller behov, gir dermed grunnlag for valg av intervensjonsmetoder og organisering av utviklingsprosessen. Innenfor AFI tradisjonen har man ingen tilsvarende målsetting, men overlater til deltakerne selv å finne dette ut. Grunnlaget for valg av metoder og organisering av utviklingsprosessen blir dermed lett tilfeldig. Aksjonsforskning for lokal utvikling vil som regel forutsette at man kombinerer ulike metoder. Da må man også ha en strategi for reduksjon av de ulike usikkerheter, både hver for seg, og samlet.

Forskerens oppgaver

De tradisjonelle aksjonsforskningstradisjoner har ofte tillagt forskeren en ekspert- eller konsulentrolle, og hans/hennes bidrag vil ofte ha en autoritativ funksjon eller effekt. I en tilnærming basert på sosial systemteori blir det vanskelig å opprettholde en slik rolle. Forskeren kan gjerne være ekspert, men hans rolle er å levere kommunikative bidrag til systemet, som grunnlag for å etablere temaer eller bidrag til temaer. Denne tematisering er det systemet som må akseptere, og alle deltakere er å betrakte som selvstendige systemer og bidragsytere på lik linje. Forskerens spesielle rolle i systemtilnærming er kanskje i større grad å betrakte som en designkonsulent, strukturelt koplet til systemets eller organisasjonens selv-designende prosess basert på ulike intervensjonsteknikker.

METODEVALG OG EVALUERING AV RESULTATER

Innledning

I denne delen diskuterer vi

Metodevalg

Valg av cases og datainnsamling

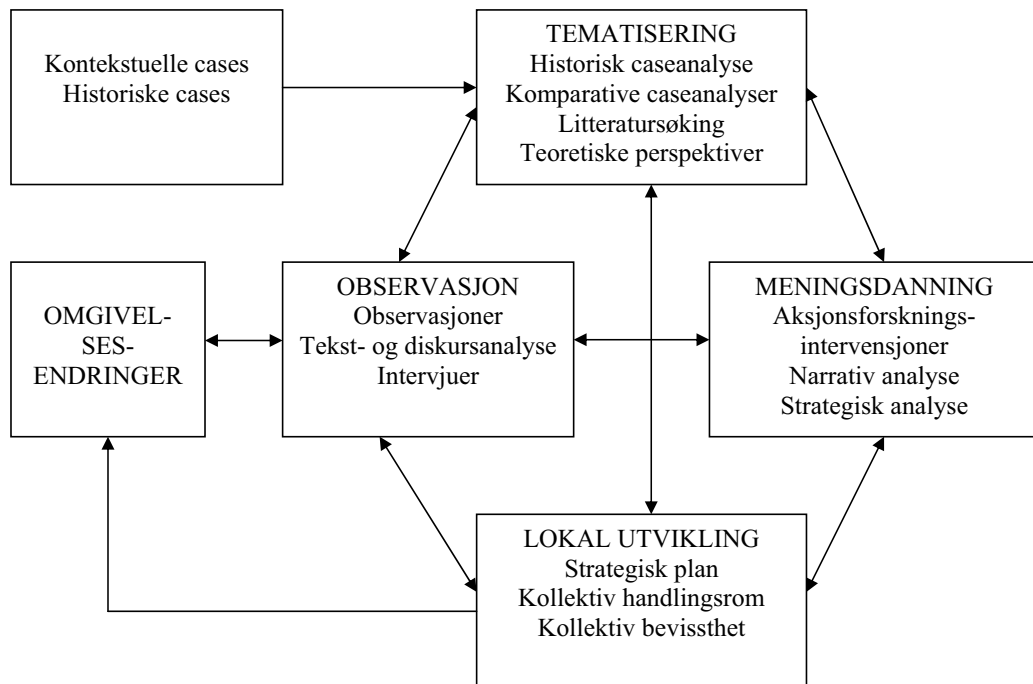
Analytisk strategi og evaluering av resultater

Metodevalg

En del av kritikken mot aksjonsforskningen gjelder om denne egentlig produserer de løsninger som er nødvendig for å løse de problemer systemet står overfor. I en tilnærming basert på sosial systemteori vil dette dreie seg om systemets posisjon overfor omverden og evne til å takle økende kompleksitet. De fleste systemer har en form for organisering og koordinering i forhold til omverden basert på marked og hierarki, med varierende innslag av mer formelle og uformelle laterale mekanismer (jfr. kapittel 2). Når kompleksiteten øker i systemets omgivelser vil det som regel bli behov for økt kollektiv handlingskapasitet, som kommer i tillegg til og supplerer de tradisjonelle formene for koordinering. I praksis betyr dette at intervensjoner for lokal utvikling sannsynligvis må baseres på et større utvalg av intervensjonsformer og verktøy over et lengre tidsrom. I figur 4.1 har vi antydnet hvorledes ulike typer metoder kan tenkes å komme til anvendelse i sammenheng med de enkelte prosesser i et system som vi tidligere utviklet i figur 3.3.

I den videre avhandling vil vi ta for oss en serie casestudier. Disse kan sies å falle i to grupper, som antyder komplementære former for caseanalyser som ledd i funksjonelle analyser, og som for så vidt antydes av vår analytiske modell i figur 4.1:

- *Kontekstuelle og historiske casestudier* som studerer aktuelle temaer knyttet til sentrumsutvikling, og historikk vedrørende eksisterende institusjonelle mekanismer eller funksjonelle skjema.
- *Systemorienterte casestudier med intervensjoner* som omfatter sammenliknende analyse av ulike typer aksjonsorienterte intervensjoner i norske bysentre, med sikte på utvikling av kollektiv kapasitet for samhandling.

FIGUR 4.1 Multiple perspektiver og metoder i en rekursiv prosess

Kontekstuelle og historiske casestudier

I kapittel 5 og 6 tar vi sikte på å studere prosesser på makronivå, relatert til handelssentre og regional utvikling. Vår metode er systematisk, teoribasert analyse av cases med sikte på avklaring av teoretiske begreper og spørsmål som indikert ovenfor. Casene er derfor valgt med henblikk på teoretisk og ikke statistisk generalisering (Eisenhardt 1989, Yin 1989). I kapittel 5 og 6 studerer vi således tre utvalg av cases:

Longstreths (1999) cases fra utviklingen av kjøpesenterformater i Los Angeles området 1920-1950, med sikte på teoretisk generalisering av denne type senterutvikling.

Vår egen (Omholt 2005) studie av politikken i Norge overfor handel og regional stedsutvikling 1945-2003, med sikte på klarlegging av hvorledes sentrale myndigheter takler styringsproblemer relatert til denne type utvikling.

Holsens (1993) studie av tre cases vedrørende kommunale beslutningsprosesser relatert til kjøpesenteretableringer i tre norske byer på slutten av 1980 tallet. Disse casene er vel

dokumenterte og basert på omfattende innsamling av data og kartlegging av diskurser. For hver gruppe av cases kommenterer vi denne datainnsamlingen og den analytisk strategi nærmere. Tre spørsmål er sentrale for oss:

1. Kan en systemteoretisk tilnærming gi oss noe bedre grunnlag for å beskrive og analysere bysentre og regional utvikling?
2. I samfunnsutvikling og omgivelser preget av økende usikkerhet, hvorledes absorberes denne usikkerheten, og hvorledes dannes det grunnlag for strukturelle koplinger?
3. Kan disse prosessene styres, og i tilfellet hvorledes? Hvorfor svikter tilsynelatende offentlig regulering?

Systemorienterte casestudier og intervensjoner for produksjon av generalisert kunnskap

I de videre analysene tar vi for oss fire cases relatert til bysentre og forsøk med ulike typer intervensjoner i disse sentrene. Dette gjelder:

- Porsgrunn sentrum
- Falkirk, Skottland
- Mjøndalen sentrum
- Drammen sentrum

Som påpekt av Yin (1989) er analyse av casestudiedata en av de minst utviklede og vanskeligste oppgaver når det gjelder casestudier. Det samme synes å gjelde med hensyn til analyse av aksjonsforskningsintervensjoner. Det er få oppskrifter som kan følges, selv om enkelte, som Miles og Hubermann (1984), angir flere eksempler på analytiske teknikker som kan anvendes. Vi har imidlertid problemer med å se betydningen av disse, rent bortsett fra at de alle egentlig understreker betydningen av å ha en eller annen orden eller oversikt over data og resultater.

Vi følger derfor Yin (1989:106) når han påpeker at det er viktigere å ha en generell analytisk strategi på plass innledningsvis. Siktemålet må være å produsere sterke analytiske konklusjoner, og eliminere alternative fortolkninger. En slik strategi er å legge vekt på eller ta utgangspunkt i teoretiske proposisjoner. Slike proposisjoner hjelper oss å fokusere på visse typer data og ignorere andre typer. Proposisjoner hjelper oss å organisere hele caseanalysen og definere alternative forklaringer som bør undersøkes. Som grunnlag for teoretiske

proposisjoner vil vi bruke vår modell som ble utviklet i kapittel 3, og gjengitt i hovedtrekk i figur 4.1 med metodevalg.

Vi ser på intervensjoner som kommunikative bidrag til den løpende tematisering og meningsdanning, eller refleksjon, i systemet. Det fenomen vi studerer er altså produksjon av kollektiv handlingskapasitet for samarbeid og sentrumsutvikling. Sentrale begivenheter er diskursive begivenheter i form av konversasjoner og intervensjoner for utvikling og utnyttelse av ulike typer diskursive ressurser. Dette er ressurser som legger grunnlag for å beskrive, tematisere og strukturere system/omverden differanser og interne strukturer. Når denne tematiseringen under nærmere betingelser beskriver systemet som et kollektivt handlingssystem, i betydningen et funksjonelt differensiert og spatialt integrert system, vil vi forvente at dette bør lede til gjennomføring av utviklingstiltak basert på ulike former for koordinering, men i særlig grad samarbeid i kollektive former, både formelt og uformelt. Omvendt vil vi postulere at mangelfull beskrivelse og tematisering som angitt ovenfor, vil hindre den videre utvikling av sentrum som et konkurransedyktig og attraktivt handelssentrum. Legger vi vår teoretiske diskusjon av usikkerhet i kapittel 2 til grunn, kan vi grovt sett tenke oss følgende hovedtyper av usikkerheter som må takles for å produsere den nødvendige kollektive kapasitet, hvor vi samtidig antyder hvorledes denne usikkerheten kan manifestere seg i form av problemer:

- a) System/omverden usikkerhet
 - Manglende ekstern differensiering
 - Manglende multipel konstituering av system/omverden differansen
- b) Intern struktureringsusikkerhet
 - Manglende funksjonell differensiering
 - Manglende spatial integrasjon
- c) Kompetanseusikkerhet
 - Manglende kompetanse vedrørende organisering og koordinering av aktiviteter
- d) Usikkerhet knyttet til manglende samarbeid
 - Ensidig konkurranseorientering
 - Manglende forståelse av systemiske motsetninger
 - Sirkulær usikkerhet

I det følgende vil vi gå gjennom et opplegg for å evaluere en serie intervensjoner i flere bysentre. Som analytisk opplegg har vi valgt å presentere de fire bysentrene som et utvalg av

cases, knyttet til lokale diskurser og endringer i et kommunikasjonssystem (Yin 1989). Vi diskuterer dette opplegget i 6 punkter:

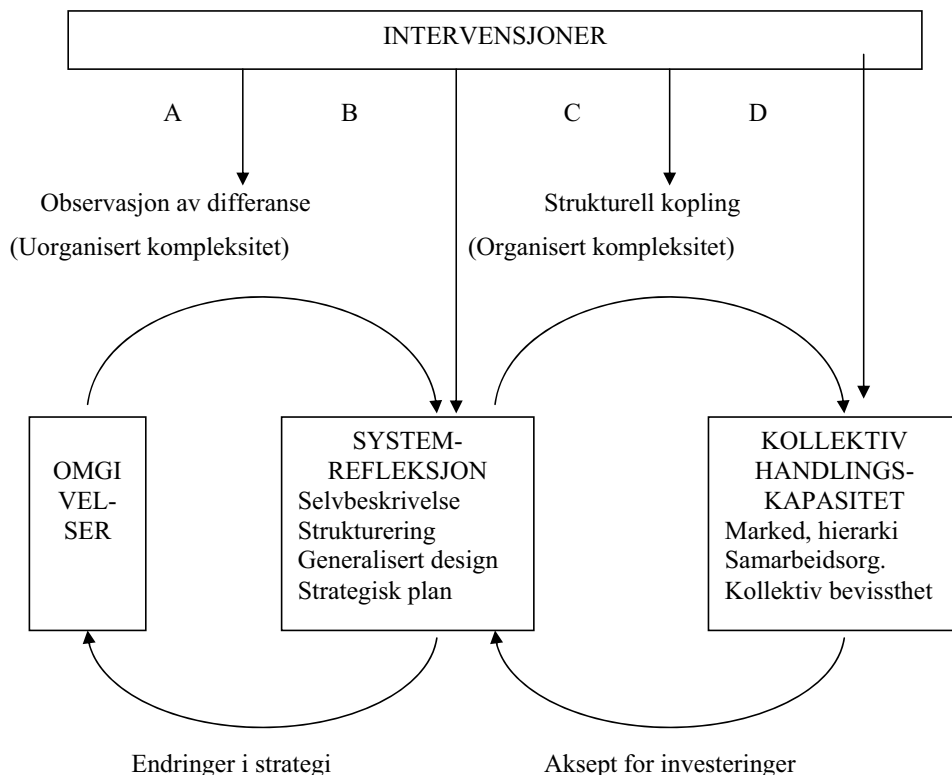
1. Problemstilling og forskningsspørsmål
2. Analyseenheten
3. Datainnsamling
4. Kriterier for å vurdere opplegget
5. Analytisk strategi for å gjennomgå resultater fra multiple intervensjoner

Problemstilling og forskningsspørsmål

Det teoretiske grunnlaget er som nevnt flere ganger, basert på Luhmanns (1995) sosiale systemteori orientert mot kommunikasjonsprosesser som søker å takle ekstern og intern usikkerhet og kompleksitet knyttet til lokal sentrumsutvikling. Denne tilnærmingen gir oss grunnlag for et sett med sentrale forskningsspørsmål (studieproposisjoner) eller påstander:

- a) For å takle økende kompleksitet i sin omverden må et sentrumsbasert detaljhandelssystem beskrive sitt forhold til omverdenen, basert på en multipel konstituering av system/omverden-differanser, på en slik måte at systemet kan utvikle den nødvendige interne og strukturerte kompleksitet som grunnlag for intern utvikling.
- b) Dette forutsetter en intern refleksjon rettet inn mot funksjonell differensiering og spatial integrasjon (strukturering), som reduserer kompleksitet og danner grunnlag for en strategisk plan tilpasset systemets visjon mht. posisjonering i et regionalt senterhierarki.
- c) Gjennomføring av en slik strategi eller tilpasning forutsetter strukturelle koplinger til ulike delsystemer, inkludert psykiske systemer, for å legge grunnlag for kollektiv handlingskapasitet.
- d) I tillegg til marked og hierarki, må slik kapasitet i stor grad baseres på lateral samarbeidsorganisasjon og kapasitet for kollektiv samhandling (kollektiv systembevissthet).

Med fare for å gjenta oss selv vil vi prøve å illustrere disse påstandene med figur 4.2, som også søker å binde sammen de teoretiske begrepene vi har operert med.

FIGUR 4.2 Intervensjoner og teoretiske sammenhenger

Vi er primært ikke ute etter å utvikle noen teori om enkelte intervensjonsteknikker. I denne type utviklingsprosesser, må vi regne med å ta i bruk flere teknikker, avhengig situasjonen, og det er den samlede effekt av disse teknikkene vi er ute etter. Hvilke teknikker som blir valgt, vil variere fra situasjon til situasjon, og ofte bli bestemt ut fra hva som i øyeblikket oppleves som den eller de største usikkerheter. Vi betrakter vår tilnærming til aksjonsforskning som et slags paraplybegrep som kan dekke ulike typer teknikker (Kalleberg 1989:73).

Oppmerksomheten vår er rettet mot kompleksitet og kompleksitetsteori, ikke teknikker, for øvrig i tråd med nyere tenkning innenfor samfunnsvitenskapene (Atkinson, Delamont og Housley 2008:206-207). Den teori vi er ute etter dreier seg om betingelser for å registrere og redusere uorganisert kompleksitet, og så produsere organisert kompleksitet, samt utnytte denne som grunnlag for utvikling. De teknikker (A,B,C,D i figur 4.2) vi tar i bruk vil sannsynligvis ha en kumulativ effekt med hensyn til reduksjon av usikkerhet og produksjon av kollektiv handlingskapasitet (KH). En slik effekt ble påvist i en studie av Andrews (1976),

hvor det ble studert hvorledes ulike miljøfaktorer preget av usikkerhet virket inn på graden av kreativitet og innovasjon i et miljø. Hver for seg hadde reduksjon av usikkerhet knyttet til de enkelte faktorer liten effekt. Først når usikkerheten ble redusert for samtlige faktorer under ett fikk man en betydelig kumulativ og positiv effekt med hensyn til kreativitet og innovasjon. I vårt tilfelle kan vi uttrykke dette som:

$$KH = f\{A, B, C, D\} \geq k$$

Den samlede kumulative effekt (eksempelvis som reduksjon av usikkerhet) bør sannsynligvis overskride en viss terskelverdi k for å utløse noen vesentlig handling (med hensyn til funksjonell komplementaritet og spatial differensiering).

Valg av analyseenhet og analyseprogram

Analysen er rettet inn mot det som vi flere ganger har betegnet som handelssystemet i et bysentrum, det vil i praksis si den tradisjonelle Storgata (eller liknende) og omkringliggende handlegater, i tillegg til kjøpesentre og mer spesialiserte, ofte plasskrevende, utvalg i umiddelbar (gangavstand) nærhet. I en middelstor by vil vi forvente at alle deler av handelssenteret, inkludert kjøpesenteret, kan nås til fots på en vanlig handletur fra hvilket som helst sted i senteret. Dette betyr ikke at en avgrensning er uproblematisk, men det avgjørende er om systemet fungerer og oppfattes som en enhet, eller har potensialet til å fungere som en enhet for kunder og detaljister. Det er altså dette systemet som er vår analyseenhet, og det vi studerer er hvorledes problemstillinger relatert til systemet blir tematisert og danner grunnlag for konversasjoner og produksjon av tekster. Som grunnlag for analysen vil vi bruke de teoretiske proposisjoner vi presenterte ovenfor.

Analyseprogrammet tar for seg følgende serie av diskursive begivenheter og intervensjoner som diskursive begivenheter:

1. En innledende analyse av utvalgte diskursive begivenheter i Porsgrunn i perioden 1970-1992.
2. Et sett med innledende intervjuer med sentrale aktører i Porsgrunn høsten 1992 som grunnlag for planleggingen av intervensjon nr. 1. Sammen med analysen under 1 utgjør dette en foreløpig diagnose av systemet.
3. Intervensjon nr. 1 i Porsgrunn: En såkalt dialogkonferanse gjennomført i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).

4. Intervensjon nr. 2 i Porsgrunn: En oppfølging av intervensjon nr. 1, hvor vi nå presenterer en modell for sentrumssamarbeid i form av et strategisk narrativ relatert til et sammenlignbart skotsk bysentrum: Falkirk.
5. Intervensjon nr. 3 i Porsgrunn: Hvor vi utvikler og anvender et opplegg for strategisk sentrumsanalyse, orientert mot klarlegging av system/omverdens-differanser og strategier for intern strukturering.
6. En tilnærmet replikasjon av intervensjonene 1-3 i Porsgrunn, i et annet bysentrum, Mjøndalen, hvor vi sammenlikner resultatene med resultatene oppnådd i Porsgrunn som et grunnlag for generalisering, i tillegg til:
7. En studie av et tredje bysentrum, Drammen sentrum, som har gjennomført en del liknende samarbeidstiltak, men som etter vårt syn ikke har nådd de samme resultater av grunner vi kan forklare (som manglende systemisk tilnærming).

I den innledende analysen ser vi på hvorledes tidligere konversasjoner knyttet til sentrumsutvikling har maktet å produsere diskursive ressurser og samarbeid. De tre intervensjonene i Porsgrunn sentrum utgjør vårt egentlige forskningsprosjekt hvor vi har prøvet ulike diskursive metoder. Caset *Falkirk sentrum* utgjør en internasjonal sammenlikning, hvor vi kartlegger en tilsvarende forsøk på utvikling basert på intervensjoner, men hvor vi også nytter denne kartleggingen i neste omgang, intervensjon nr. 2 i Porsgrunn, som en form for narrativ presentasjon av et sammenliknende case, med klare paralleller til Porsgrunn. Caset *Mjøndalen sentrum* er et forsøk på replikasjon av resultatene fra Porsgrunn, og bidrar til å gjøre resultatene generaliserbare. Dette er også siktemålet med evalueringen av caset *Drammen sentrum*, som i utgangspunktet ikke synes å verifisere våre resultater fra Porsgrunn. Nærmere analyse av dette caset viser imidlertid noe annet.

Etter vårt syn er dette et tilfredsstillende utvalg av cases, selv om casene, og delvis intervensjonene, ikke er resultatet av et planlagt forsøk på systematisk variasjon av betingelsene for samarbeid i et bysentrum, men snarere er planlagt og gjennomført som ledd i en løpende utvikling av et forskningsprogram. Vi tror det er nødt til å være slik. Denne type intervensjoner i et bysentrum er etter vår mening vanskelig å planlegge på forhånd. Siktemålet er heller ikke statistisk generalisering men teoretisk generalisering. Det viktigste etter vårt syn er at vi står tilbake med en rekke intervensjoner og cases som representerer en ganske unik og slagkraftig kombinasjon på flere måter:

- Intervensjoner som vi teoretisk sett forventer skal dekke de viktigste typer av usikkerheter man står overfor i et bysentrum, og som i tillegg representerer ulike teoretiske innfallsvinkler med hensyn til intervensjoner
- Stor spredning i metoder og anvendelse av diskursive ressurser
- Forholdsvis kort tidsrom, men også langt nok til å se effekter av tiltakene
- Forholdsvis konstant og vedvarende deltakelse av lokale aktører
- Relativt konstante omgivelser

Datainnsamling

Hva er våre data og hvorledes skal vi kople disse til våre forskningsspørsmål? Vi studerer som nevnt det lokale kommunikasjonssystem/sosiale system slik det utfolder seg og er representert i form av ulike konversasjoner, tekster og andre symbolske uttrykk. Sentralt er studiet av hvorledes kommunikasjonen er regulert og styrt av ulike temaer, eller med andre ord den tematiske strukturering av kommunikasjonssystemet. De temaene vi vil konsentrere oss om, vil være relatert til sentrumsutvikling, knyttet til handelen og utviklingen av denne.

Datainnsamlingen er ellers basert på en rekke ulike former for kommunikasjon representert ved:

- Konversasjoner og produksjon av tekster
- Offentlige plandokumenter
- Forenings- og styreprotokoller
- Avisreferater
- Historiske fremstillinger
- Statistiske analyser og utredninger
- Spørreundersøkelser blant lokale aktører
- Intervjuer med sentrale aktører
- Dokumenterte konferanseresultater
- Omfattende feltnotater

En oversikt over disse kildene er gitt i vedlegg 1. Vi ser at analysene i stor grad er basert på triangulering av datakilder, og søker i tillegg å kombinere kvalitative og kvantitative data.

Kriterier for å evaluere opplegg og resultater

I vårt analyseopplegg tar vi sikte på å tilfredsstille de kriterier som vanligvis stilles innenfor empirisk samfunnsforskning. Vårt opplegg tar sikte på å produsere resultater som er etterprøvbare og som kan generaliseres til en mer omfattende teori om utvikling av sosiale systemer. For å få til dette vil vi i prinsippet betrakte våre intervensjoner som cases i et såkalt multiappel case design, og følge opplegget til Yin (1989), med vektlegging av følgende kriterier for å evaluere opplegg og resultater:

- Begrepsvaliditet
- Intern validitet
- Reliabilitet
- Analytisk strategi og generalisering

Vi vil diskutere disse nærmere i det følgende.

Begrepsvaliditet

Begrepsvaliditet dreier seg om å finne hensiktsmessige operasjonelle mål for de begreper vi opererer med (Yin 1989:40). Begrepsvaliditet er ofte problematisk i case studier og aksjonsforskning, bl.a. fordi man vanligvis finner det vanskelig å utvikle et tilstrekkelig operasjonelt sett med målinger eller indikatorer. Aktuelle begreper i så måte i vårt prosjekt er

- Sentrumsutvikling
- System/omverden-differanser
- Funksjonell differensiering
- Spatial integrasjon
- Kollektiv bevissthet

Som vi skal vise i kapittel 8, har vi lagt ned et betydelig arbeid i å utvikle hensiktsmessige indikatorer og opplegg for å beskrive og måle systemresultater, da vi gjennomførte våre intervensjoner. Dette resulterte i et opplegg eller analyseapparat som vi i det følgende har betegnet som handelsstrategiske analyser. I dette opplegget finner vi indikatorer på de begrepene vi har nevnt ovenfor:

Med *sentrumsutvikling* mener vi en utvikling av handelssystemet som gjør dette mer konkurransedyktig overfor eksterne konkurrenter og mer attraktivt overfor kundene. Aktuelle mål kan være

- Endringer i markedsandeler
- Endringer i handelsbalansen
- Endringer i kundeattraktivitet og penetrasjonsindekser

System/omverden-differanser dreier seg om bruk av ulike dimensjoner for å klarlegge eller beskrive en forskjell eller differanse mellom systemet og omverdenen. Figur 8.4 viser hvorledes handelsdekningen (den totale differanse mellom system/omverden) kan differensieres langs eller relateres til ulike dimensjoner. Tabell 8.5 viser eksempelvis hvorledes *funksjonell differensiering* kan foretas med hensyn til en varegruppeinndeling. Samtidig indikerer denne tabellen system/omverden-differansene i forhold til Skien. *Spatial orden og integrasjon* kan illustreres i form av sentrumsplaner og skisser, som eksempelvis i figur 8.2. Vi diskuterer dette i betydningen morfologisk struktur i kapittel 5.

Mer problematisk er det med et begrep som *kollektiv bevissthet eller identitet*, som gjelder atferden, eller det felles mønster i atferden, til de lokale aktører. Tilstedeværelsen av en slik tilstand eller prosess må baseres på observasjoner og kommunikative bidrag som viser at aktørene handler som om det eksisterer et felles system. De ser altså for seg handelssenteret som et system basert på felles handlinger, og erkjenner en eller annen form for gjensidig avhengighet mellom de aktiviteter som utgjør systemet. Dette er som tidligere antydnet ofte et uklart punkt i nyere litteratur om diskurs som grunnlag for kollektiv identitet og samarbeid.

For å teste validiteten på dette begrepet vil vi se på ulike indikatorer som kan reflektere slike holdninger i de løpende diskurser, og gjennom intervjuer søke å påvise at aktørene i sitt handlemønster nettopp baserer sine tiltak (lokalisering, vareutvalg, deltakelse i samarbeidsformer) på en slik systemoppfatning. I tillegg søker vi, gjennom statistisk påvisning av den funksjonelle og komplementære utvikling av sentrumsområder, å vurdere om det er utviklet noen form for kollektiv systembevissthet.

Intern validitet

Dette er et aktuelt kriterium for vurdering av denne type forklarende studier, hvor vi foretar ulike intervensjoner med sikte på å frembringe en eller annen form for effekt. Våre intervensjoner er således orientert mot utvikling av det vi kan kalle diskursive ressurser for

kommunikasjon, og det gjelder å påvise at slike ressurser virkelig har disse effektene av bestemte og forventede grunner, dvs. reduksjon av usikkerhet, kollektiv tilslutning, og bedre posisjon i forhold til omverdenen.

Det sentrale spørsmål er altså om enkelte eller flere av disse diskursive ressursene har avgjørende virkning på produksjonen av en kollektiv bevissthet eller identitet, som igjen virker utløsende for felles samhandling og samarbeid. I vårt prosjekt er påvisningen av disse effektene basert på intervjuer og dokumenter, slik som diskutert foran. I tillegg må rivaliserende forklaringer diskuteres.

Reliabilitet

Reliabilitet vil i hovedsak være sikret gjennom flere tiltak:

- Dokumentasjon av prosedyrene vedrørende innsamling av data, gjennomføring av intervensjoner og presentasjon av resultater. Alle tematiske representasjoner vi finner i systemet, finnes dokumentert som tekster eller andre typer av materiale.
- Stor grad av triangulering og bruk av ulike, gjensidig supplerende datakilder.
- Bruk av både kvalitative og kvantitative data.
- Alle rapporter er presentert og diskutert med lokale aktører og informanter.

Analytisk strategi og generalisering

Hvorledes skal vi på en overbevisende måte kunne analysere og dokumentere effektene av våre intervensjoner? Hvilke effekter har de enkelte intervensjoner hver for seg, og samlet, og kan disse resultatene eller mangel på resultater relateres til de enkelte intervensjoner? I utgangspunktet kan dette synes å være en håpløs oppgave, vi har ingen analytisk strategi som er beregnet på denne type intervensjoner i store, sammensatte og delvis uorganiserte systemer, hvor det vanskelig lar seg gjøre å sammenlikne tiltak og samtidig kontrollere for alle forhold som kan tenkes å innvirke på resultatene.

På den annen side representerer sosial systemteori i seg selv en type perspektiv orientert mot sammenlikning, og det må etter vårt syn kunne la seg gjøre å påvise hvorledes tilgang på informasjon og endringer i ulike typer usikkerhet virker inn på kollektiv handlingskapasitet og systemutvikling. For å få til dette har vi valgt å analysere intervensjonene som tiltak i et sett med cases i et såkalt *multippelt case design* (Yin 1989). Slik sett opererer vi med følgende sett med cases:

- Tre teoretisk ulike, men etterfølgende intervensjoner i ett og samme case: Porsgrunn sentrum
- Et strategisk narrativ (demonstrasjonsprosjekt) over tilsvarende intervensjoner i et annet bysentrumscase: Falkirk sentrum.
- En delvis (tilnærmet literal) replikasjon i et tredje case: Mjøndalen sentrum
- En evaluering av et fjerde case, Drammen sentrum, som på selvstendig vis har gjennomført noen av de samme typer tiltak, men uten de samme resultater (tilnærmet teoretisk replikasjon)

I tillegg vil vi gjennomgå konversasjoner og diskurser fra en periode (1970-1993) før vi startet våre intervensjoner, for å kartlegge hvilke temaer som har preget systemet i årene forut, og hvorledes disse har vært utdifferensiert. Det gjøres også utstrakt bruk av den teoretiske litteraturen for å supplere analysen og tolkningene der hvor dette er vurdert ønskelig.

Når det gjelder intervensjonene i Porsgrunn, er det videre klart at dette er tre ulike intervensjoner (behandlinger) som gjennomføres i ett og samme system, med visse mellomrom. Sannsynligvis vil det her forekomme visse lærings- og interaksjonseffekter, foruten at ulike, ukontrollerbare forhold kan tenkes å spille inn. Intervensjonene er altså ikke ”uavhengige” som i et vanlig eksperimentelt design. Men slik statistisk uavhengighet er heller ikke et siktemål. Vi finner grunnlag for å påstå at disse intervensjonene i hovedsak representerer ulike teoretiske tilnærminger til intervensjoner, og retter seg inn mot *ulike* typer usikkerhet knyttet til et sentrum (jfr. tabell 2.3), og disse usikkerhetene vil til en viss grad være uavhengige hverandre. En av våre hovedpåstander er at det til syvende og sist er den samlede usikkerhetsreduksjon som avgjør om den felles innsats overskrider en nødvendig terskelverdi, og i denne sammenheng synes ofte rekkefølgen på usikkerhetsreduserende tiltak å spille mindre rolle i praksis. Intervensjonene kan derfor til en viss grad betraktes som selvstendige tiltak, selv om de prosesser som er involvert vanskelig kan skilles, bortsett fra rent analytisk (jfr. Giddens 1984:28). Det avgjørende vil være at vi kan påvise endringer som et resultat av vår intervensjoner og kan forklare dette med grunnlag i teoretisk baserte proposisjoner. Disse vil være basert på modellen som ble nærmere presentert i figur 3.3 og figur 4.2.

Til slutt, i hvilken utstrekning kan våre resultater generaliseres til liknende systemer og situasjoner? Fremgangsmåten for å avgjøre dette vil her være *analytisk generalisering* (Yin 1989:44), hvor vi prøver å generalisere et sett med resultater til en mer generell teori. I vårt tilfelle vil dette gjelde betingelser for utvikling i lokale næringssystemer med liten grad av

formell organisering, og hvor en eller annen form for kollektiv koordinering og innsats er nødvendig, i tillegg til formelle nettverk, bruk av markedsmekanismer og offentlig forvaltning. Men en slik generalisering kommer ikke automatisk av seg selv, og vi vil derfor prøve å teste resultatene fra Porsgrunn, basert på replikasjon og sammenlikning med to andre cases, Mjøndalen og Drammen. Vi anvender altså det vi kan kalle en *replikasjonslogikk* (Yin 1989:53) for å teste våre resultater i to andre cases, dvs. cases hvor vi har samme type problemsituasjon, og hvor det blir anvendt til dels de samme typer intervensjoner, men med en avgjørende forskjell i det ene caset (Drammen).

5. SENTERUTVIKLING I HISTORISK OG EMPIRISK BELYSNING - En studie av funksjonell differensiering og spatial strukturering av handels- og kjøpesenterutvikling

ANALYTISK OPPLEGG

I denne delen av caseanalysene vil vi særlig være interessert i studier som viser sammenhenger mellom ulike funksjonssystemer, og utnyttelse av symbolske og medierende innenfor de enkelte delsystemer og mellom disse.

Siktemål

Vi begynner våre caseanalyser med å studere utviklingen av en regional senterstruktur. Siktemålet med denne analysen er å studere:

- Hvorledes foregår de lokale kunnskapsutviklings- og læreprosesser, og hvorledes koordineres de? Hva driver utviklingen og hvorledes observerer de lokale aktører seg selv og sine omgivelser? Hvorledes takles økende kompleksitet i omgivelsene?
- Hvilke begreper eller konsepter er avgjørende for utviklingen, hvorledes utvikles de, og hva kjennetegner de?
- Utviklinger av denne typen kjennetegnes av funksjonell differensiering av handelsformater, som for lokale aktører ofte oppleves som systemiske motsetninger og kunnskapsmessig sett som paradokser. Hvorledes takler de lokale aktører dette?

Metode og valg av case

Et spørsmål med hensyn til metodemessig tilnærming gjelder kartlegging av utviklingsforløp. Vi ser i praksis sjelden noen tilnærmet lineær utvikling, men snarere, som påpekt av bl.a. Giddens (1979), en utvikling preget av systemiske motsetninger. Nye formater og systemer utvikles over tid, dels som følge av knoppskyting fra eksisterende virksomhet, dels som følge av innovativ eksperimentering, og dels som følge av inntrenging utenfra. Hvilken rolle spiller disse motsetningene som etter hvert genereres, og hvorledes takles de? Om dette har Giddens vel egentlig lite å si, bortsett fra en del kommentarer til Marx's bruk av motsetningsbegrepet i forbindelse med teorier om klasser og klassekamp (Giddens 1979). Den kritiske litteraturen er jo særlig opptatt av motsetninger som et utslag av konflikt mellom klasser og næringsinteresser.

Vi er som sagt mer tilbøyelig til å se på motsetninger i betydningen systemiske motsetninger som et utslag av den pågående differensiering av næringsvirksomhet og regionale strukturer, og de tilsvarende utviklingsprosesser. Det følger ikke av dette at én type format med jevne mellomrom vil tvinge seg frem på bekostning av eldre formater, men snarere at vi er vitne til parallelle og sekvensielle prosesser basert på løpende eksperimentering og utviklingsarbeid, hvor enkelte nye formater eller konfigurasjoner kan få en katalyserende virkning på den øvrige utvikling, og i neste omgang kan danne grunnlag for et paradigmeskifte for handelsvirksomhet og regional utvikling. Det sentrale spørsmål er som nevnt hvorledes nye og iboende, interne og eksterne motsetninger takles, eller ikke takles.

En analyse av denne type utviklingsprosesser kan etter vårt syn mest hensiktsmessig baseres på avgrensning av et fåtall epoker, som hver representerer en markert endring i forhold til tidligere epoker når det gjelder utviklingsprosesser og regionale utviklingsforløp, og hvor endringspunktet eller tidspunktet for skifte signaliserer nye former for praksis eller formatdesign som nettopp har denne katalyserende virkningen på det videre utviklingsforløp, både regionalt og bransjemessig. Det er på denne måten en bransje skaffer seg det nødvendige variasjonsgrunnlag for å utvikle generalisert kunnskap.

Som eksempel skal vi i første omgang bruke Longstreth's studie (1999) av utviklingen av kjøpesenterformater og handlesteder i USA og særlig i Los Angeles området i tidsrommet 1920 – 1950. Grunnene til at vi trekker frem denne studien og dette området er flere, bl.a. fordi dette er:

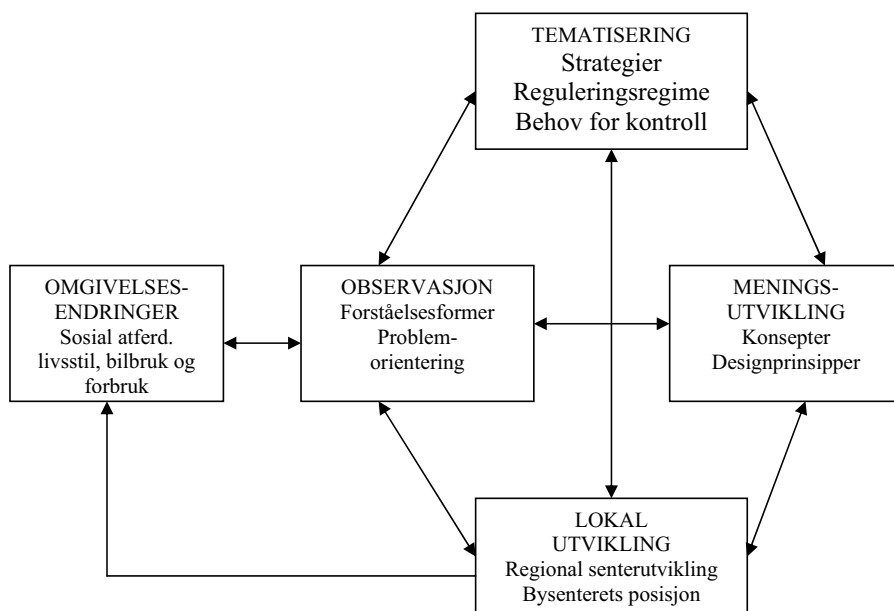
- en viktig periode hvor utviklingen av de sentrale konsepter og senterformater innenfor moderne handel fant sted, og hvor:
- Longstreth fremlegger en omfattende dokumentasjon av utviklingsprosessene og de regionale endringer, som viser at:
- denne utviklingen var preget av omfattende variasjon over tid med hensyn til formattyper og regionale forhold, som muliggjør generalisering og sammenlikning med tilsvarende utvikling andre steder og i andre land.

Selv om Longstreths fremstilling er forholdsvis fri for teorisering, dekker den allikevel de fleste domener eller funksjonssystemer innenfor det tilsvarende kulturelle felt som et regionalt handelssystem representerer. Longstreth har selv en del meninger om årsak og virkning, men i og med at hans fremstilling er forholdsvis utfyllende når det gjelder utviklingen av senterformater, og basert på en nærmest kronologisk gjennomgang, blir det for

oss mulig å foreta ulike teoretiske generaliseringer, som nettopp er vårt overordnede siktemål. Longstreth dokumenterer altså i hovedsak en historisk utvikling med vekt på de sosio-spatiale relasjoner når det gjelder senterutvikling. Styrken i hans fremstilling er det omfattende case materialet, som viser at dette har vært en kompleks prosess, hvor man neppe kan si at utfallet var gitt på forhånd når først utviklingen kom i gang.

Vi skal nytte vår modell av et institusjonelt felt som vist i figur 5.1 som grunnlag for å oppsummere hovedtrekkene i denne utviklingen.

FIGUR 5.1
Regional senterstruktur studert som et institusjonalisert felt



Vi observerer endringer i sentrums posisjon i den regional senterstruktur, og hvorledes denne kan relateres til ulike faktorer av demografisk, strategisk og institusjonell art. Men det er egentlig de dialektiske relasjonene mellom disse faktorene som på mange måter ”driver” utviklingen, og disse antyder i utgangspunktet ingen enkle lineære sammenhenger. Det er også vanskelig å legge noen kausal forklaringsform til grunn, selv om vi kan si at utviklingen på mange måter initieres eller settes i gang av omfattende befolkningsmessige og teknologiske (bilbruk og andre) endringer som utsetter det etablerte sentrumssystem for et sjokk det i lengden ikke har kapasitet til å takle. Men utviklingen som følger kunne utvilsomt ha vært annerledes på mange punkter. Dette følger ikke bare av hva sentrale strategiske

aktører velger å gjøre etter hvert som de lærer, men utviklingen er også avhengig av hva sentrale strategiske aktører *ikke* gjør eller unnlater å gjøre, eller retttere sagt unnlater å lære.

På mange måter synes utviklingen i den regionale senterstruktur å være drevet av et behov for *kontroll over sosio-spatiale og -materielle forhold*, rettet inn mot å koordinere eller integrere atferd i handlestedenes eksterne omgivelser, med atferd i de interne rom hvor varene er utstilt og plassert. I dette synes det å ligge en økende erkjennelse av at grunnlaget for konkurransedyktig verdiskaping er avhengig mest mulig effektiv gjennomstrømming av varer og kunder (Chandler 1988:482). I tillegg ligger det en gryende erkjennelse av at verdiskaping i økende grad er avhengig av at handlestedene fremstår som basert på en demokratisk og egalitær form for varedistribusjon, i hvert fall for de som disponerer bil. Men disse erkjennelsene kommer bare gradvis, og er resultatene av en omfattende, til tider nokså tilfeldig, forsøks- og erfaringsprosess på det regionale plan.

Det er også tydelig at denne utviklingen i LA området på mange måter representerer en utvikling som går gjennom et fåtall typiske faser:

Fase 1: Tradisjonell reaksjon på utfordringene.

Fase 2: Konsolidering, men erkjennelse av at man står overfor nye muligheter, og etter hvert etablering av eksterne filialer.

Fase 3: Gryende erkjennelse av at man står overfor et paradigmeskifte

Fase 4: Grunnleggende designproblemer løses og en ny struktur med nye formater konsolideres (nye strukturelle koplinger).

Den første fasen er stort sett preget av at man er opptatt av visse belastningssymptomer, som trafikk- og parkeringsproblemer i sentrum, men søker å løse dette på tradisjonelt vis. Mangel på samarbeid mellom de sentrale aktører hindrer imidlertid videre løsninger.

I den neste fasen erkjenner man etter hvert, noe motstrebende, at man står overfor en betydelig trussel, men velger igjen tradisjonelle virkemidler, dvs. mer av det samme i form av større og mer imponerende utvalg, bedre parkering, bedre vareutvalg, etc. I tillegg begynner nå enkelte ledende detaljister å etablere seg i eksterne lokaliseringer, men veksten i disse eksterne sentre er i stor grad basert på ukoordinert og tilfeldig agglomerasjon. En god del eksperimentering finner sted, med til dels utilsiktede konsekvenser og erfaringer, mange av disse positive. I down town LA erkjenner man imidlertid fremdeles ikke at man står overfor et grunnleggende dilemma på det regionale systemplan: Hvorledes dekke areal og varebehov for

en regional etterspørsel, som vokser nærmest eksponensielt og som samtidig langt overskrider arealmulighetene i bysenteret?

I den tredje fasen ser vi en utvikling som fortsatt er drevet av omfattende vekst i bosetning og innflytting til LA området, og med økende velstand og kjøpekraft tvinger dette igjennom det som på mange måter representerer en demokratisering av varedistribusjonen og en overgang til massedistribusjon basert på skala- og breddeøkonomi. Dette krever store senterformater og effektiv koordinering av kundebevegelser i og utenfor senteret. Det blir derfor økt behov for planlegging og kontroll med de nye sentrenes lokalisering og konfigurasjon. I denne perioden foregår det derfor omfattende eksperimentering med designformler. Ikke minst spiller flere arkitekter en ledende rolle når det gjelder utforming av designprinsipper som tilfredsstilte detaljistenes krav til verdiskaping og kontroll. Hensynet til parkering er også en primær designfaktor.

Hvis vi tar utviklingen av den regionale ”mall” som et eksempel, kan vi si at fordelene med dette formatet og forståelsen av hvorledes det best kunne utformes, ikke kom lett. Særlige problemer knyttet seg til:

- Dimensjonering av og sammensetning av funksjoner i forhold til etterspørsel.
- Separering og integrering av parkeringsområder og interne fotgjengerpassasjer; opplegg for å knytte gågater til parkeringsområdene.
- Parkeringsplassenes lokalisering.
- Opplegg for å sikre intern sirkulasjon og bevegelse av kunder.
- Betydningen av kollektive og offentlige funksjoner som del av senterfunksjonene.

Den siste fasen i utviklingsforløpet er kjennetegnet først og fremst ved utviklingen av et dominerende kjøpesenterdesign, den regionale ”mall”, hvor en rekke egenskaper etter hvert blir kodifisert i form av standard prinsipper for layout, dimensjonering og konfigurering. Denne får en avgjørende innflytelse på den videre utvikling av regionale senterstrukturer, som i de fleste land i økende grad er preget av en overgang fra en monosentrisk til en polysentrisk struktur.

På mange måter kan som nevnt den grunnleggende prosess sies å dreie seg om kontroll over rom og forbindelser mellom rom, eller det som vi har kalt den spatiale struktur eller orden. Moderne handel er i stor grad et spørsmål om å bevege seg fra rom til rom mest mulig effektivt og smertefritt, eksempelvis i sekvenser av typen:

Hjem → Transportrom → Parkeringsrom → Forbindelsesrom → Butikkrom → Varerom, og tilbake.

I det følgende skal vi utdype nærmere enkelte av elementene og prosessene relatert til utviklingsmodellen, oppfattet og fortolket som et institusjonelt felt. Dette gjelder:

- Markedsmessige betingelser for kjøpesenterveksten.
- Endringer i forståelsesformer.
- Dilemmaer knyttet til bysenterets utvikling og posisjon.
- Forsøk på byplanlegging og sentrumsutvikling knyttet til det såkalte “mall” konseptet.
- Strategisk atferd og endringer i varemagasinenes praksis: Økt behov for kontroll.
- Nye designprinsipper og senterformater.

MARKEDS- OG OMGIVELSESMESSIGE BETINGELSER FOR KJØPESENTERVEKSTEN

En rekke markedsmessige faktorer bidrar til den raske veksten i kjøpesentre over hele landet i den første fasen. I LA området finner vi i perioden 1920-1950:

- Landsomfattende befolkningsøkning, hvorav en betydelig større andel nå bodde i bymessige områder.
- Kraftig økning i kjøpekraft (mer enn dobling i perioden 1940-1950), og med dette større disponibel inntekt.
- Etter hvert som 40 timers arbeidsuke blir mer vanlig, blir det også mer tid for fritidsaktiviteter, inkludert shopping.
- At denne endringen, sammen med kjøpesentrenes større tilgjengelighet, bidro til større kundekretser med familier og menn, i tillegg til de vanlige kvinnene som handlet for seg selv.
- At veksten i middelinntektsusholdninger med disponible inntekter ble ansett som en av de viktigste nye faktorer innenfor varehandel, og hadde en vesentlig innflytelse både på lokalisering og naturen av kommersiell utvikling i årene etter krigen.
- At flere mennesker ble betraktet som middelklasse, og en stor del av denne gruppen var i bevegelse oppover.
- At den kraftige økningen i kommersiell aktivitet også var en hovedgrunn til at LA fortsatte å tiltrekke seg et stort antall av faglært arbeidskraft fra andre deler av USA. Under 1930 tallet økte befolkningen i området med mer enn 500.000 mennesker. Men

fra 1940 til 1950 var det en økning på 1,36 millioner og fra 1950 til 1960 nærmere 2 millioner.

Etter hvert som forbrukermarkedet økte, skiftet det også geografisk. Sammen med mer velstående grupper fortsatte familier med beskjedne, men økende midler, å flytte til de ytre bymessige områder. Det var også en betydelig industriell vekst i disse områdene utenfor bysentrene. Disse faktorene var både influert av, og stimulerte videre bruk av bil, i tillegg til en rekke ambisiøse programmer for motorveikonstruksjon, som sto i skarp kontrast til den manglende satsing på offentlig transportsystemer.

Disse endringene, som på mange måter kan ses på som en demokratisering av handelstilbudene, hadde stor innflytelse, både på aksepten av kjøpesentre som et optimalt middel for å selge varer, og på skalaen disse sentrene ble konstruert i. Siden markeder for massekonsum ble skapt meget hurtig på nye steder, kunne dette markedet nås mest effektivt gjennom store sentre på grunn av bredden i vareutvalget de tilbød. Utviklingen av store sentre ble videre stimulert av erkjennelsen av at store arealer måtte settes av til parkering. I tillegg vurderte kjedeorganisasjoner et stort salgsareal som en nødvendig forutsetning for sine massedistribusjonsteknikker.

ENDRINGER I FORSTÅELESFORMER OG EVNE TIL SELV-OBSERVASJON

Før den første verdenskrig var den generelle oppfatningen i forretningskretser i LA at bare en sentrumslokalisering kunne skape et tilstrekkelig kundegrunnlag for større magasiner og mange typer mindre utsalg. Oppføringen av stadig større og mer ambisiøse varemagasiner forsterket denne oppfatningen, selv om oppføringen av slike flere kvartaler unna det etablerte sentrum var en kilde til uenighet. Men holdningen til dette begynte å endre seg som et resultat av den raske veksten både i bosetting og forretningsvirksomhet i områder som lå i større avstander fra sentrum. Fram til 1930 hadde flere store handelssentre dukket opp mellom bysenteret og Stillehavskysten. Hvorledes reagerte så bysenteret på denne utviklingen?

Til tross for disse tilbakeslagene var man fremdeles overbevist om at bysenteret kom til å fortsette som det dominerende forretningssenter i det større byområdet. Det var en fast overbevisning på flere hold at desentraliseringen bare kom til å berøre et begrenset omfang av foretak. Intet eksternt distrikt kunne klare å dekke det utvalg av varer og tjenester som man

fant i bysenteret, het det i argumentasjonen. I tillegg mente man at mange typer forretninger ikke kunne klare å operere i spredte lokaliseringer (Longstreth 1999:57).

Men mens man fremdeles klamret seg til denne overbevisningen, erfarte detaljistene en stadig utvanning av down town's posisjon og prestisje som handelssenter. Oppdatering av det fysiske utseende kunne ikke kompensere for tapet av et halvt dusin større forretninger som orienterte seg mot den øvre del av markedet, og mangel på nyetableringer. I tillegg begynte det å bli merkbare endringer i den type av varer som trakk kunder til down town. Det store flertallet av remodelleringsprosjekter etter 1930 gjaldt butikker som markedsførte klær og tilbehør. Det var lite utvikling av forretninger som førte andre typer spesialvarer, inkludert møbler og musikkinstrumenter, som hadde vært fremtredende før depresjonen i 1920 årene.

ET VOKSENDE DILEMMA

Det går klart frem av Longstreth's (1999) studie at de lokale og strategiske aktører vel egentlig ikke begrep hvorledes de skulle takle det dilemma de sto overfor og som bare vokste i omfang når det gjaldt det tradisjonelle bysenterets fremtid. Man var simpelthen ikke i stand til verken å begripe eller å diskutere de alternativer man sto overfor. Til syvende og sist var det dilemma, som de som hadde interesser i det sentrale handledistrikt sto overfor, verken et spørsmål om utseende, vareutvalg eller tilgjengelighet, men snarere et spørsmål om fysisk konfigurasjon i forhold til et eskalerende behov i et større område (Longstreth 1999:215-216):

1. I en seksårsperiode alene – 1948 til 1954 – økte handelsomsetningen i det større byområdet med 50 %, som var den største økning av denne type i hele USA. Hvis stormagasinerne i down town skulle ha greid å bevare sin markedsandel på 11 % av omsetningen i LA området, ville dette ha krevd en ny konstruksjonskampanje på størrelse med 1920 årenes utbygging. Hvis de skulle gjenvinne den 29,6 % andel av områdeomsetningen som de hadde i 1929, måtte salgsarealet sannsynligvis økes to eller tre ganger. For å gjennomføre en slik storslått ekspansjon, og samtidig bevare sentrumdistriktet relativt kompakt og legge forholdene til rette for fotgjengerstrømmer i den store skala som ville være nødvendig for stedets funksjon som handelssenter, måtte utviklingen skje mye tettere med bygninger som hadde 20 – 40 etasjer og som i realiteten ville erstatte alle eksisterende bygninger. Ikke bare ville kostnadene ved en slik transformasjon ha vært enorme, men problemene knyttet til kjøretøyers bevegelse og parkering ville ha blitt intensivert mange ganger.

2. På den annen side kunne man tenke seg en vesentlig utvidelse av bysenteret lateralt basert på kvartalene på vestsiden av Broadway og sydover. Hadde man valgt denne kursen ville shopping distriktet vokst til tre eller fire ganger sin daværende størrelse uten noen vesentlig økning av tettheten, men det ville ha mistet all sammenheng. Fotgjengere ville aldri ha beveget seg over slike avstander, og en eller annen form for transittforbindelse ville ha vært nødvendig for å supplere fotgang. I tillegg ville det ha vært vanskelig å reetablere et hierarki av forretningslokaliseringer over et så spredt område.
3. En tredje utvei lå i å bygge et nytt handelsdistrikt i tilknytning til bykjerneområdet, men dette vil ha overflødiggjort eksisterende forretninger og ført til et stort tap i eiendomsverdier. I tillegg ville man fremdeles ha trengt parkeringsplasser i stort omfang.

Alle disse scenariene for ekspansjon av det sentrale handledistriktet i stor skala, måtte baseres på villigheten til mange tusen nye forbrukere til å kjøre lenger vekk fra hjemstedet, langs enda mer trafikkerte innfallsveier, for å nå down town – en forutsetning som det etter Longstreth's (1999) mening var liten erfaringsmessig støtte for. Kjernen i problemet lå i det faktum at LA's og andre byers down town handlestrøk hadde utviklet seg hovedsakelig som en følge av at en hoveddel av befolkningen tidligere kunne nå dem relativt lett gjennom et urbant kollektivsystem. Selv med fremveksten av utstrakt bilbruk hadde down town LA fortsatt å vokse på grunn av det momentum det hadde fra de foregående tiår. Forretningsledere satte i følge Longstreth (1999:217) nesten aldri spørsmålstegn ved om den gamle orden ville fortsette, få av dem antok at bilen kunne endre formen på og arrangementet av vekstmønsteret. Men i løpet av 1930 årene la handelsutviklingen i de ytre områder det grunnlaget som effektivt endret senterstrukturen i hele næringen.

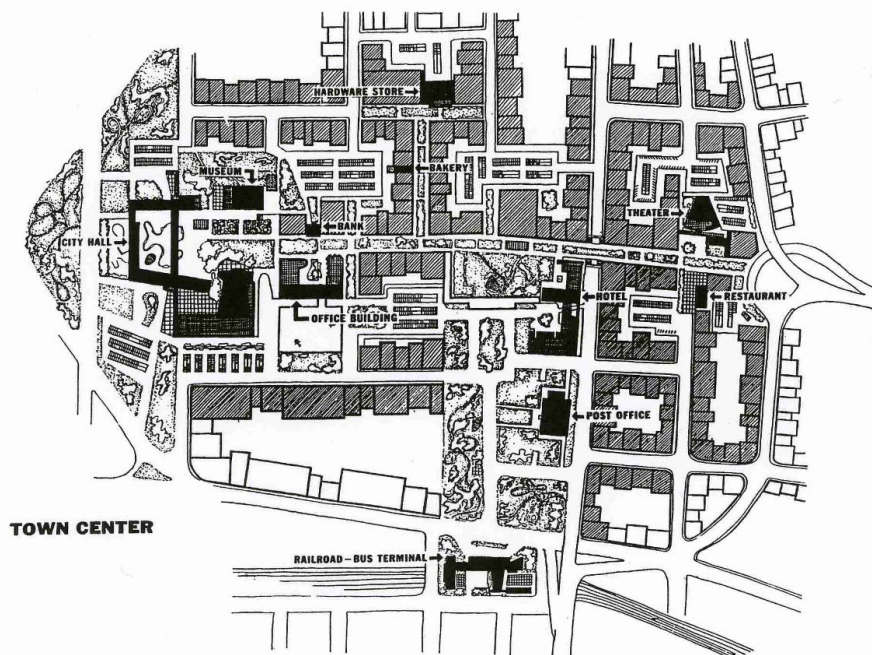
FORSØK PÅ BYPLANLEGGING OG SENTRUMSUTVIKLING: "MALLKONSEPTET" OG ANDRE SENTRUMSKONSEPTER

I tillegg til den utvikling som i hovedsak ble planlagt av varemagasinforetak og eiendomsutviklere, fant det sted et bredt reformforsøk innenfor arkitektur og samfunnsplanlegging som refereres av Longstreth (1999:269-304). Vi skal se nærmere på dette forsøket fordi det både illustrerer problemene med offentlig planlegging av handels- og senterutvikling, og hvorledes ideer kan spres og utnyttes uten nødvendigvis å ha blitt gjennomført i sin opprinnelige form. Dette reformforsøket ble offentliggjort i mai 1943

nummeret av Architectural Forum, og dreidde seg om en storstilt revitalisering av down town Syracuse, NY. Det mest uvanlige trekk ved denne planen var en forgjengerbasert "mall" som strakte seg elleve kvartaler gjennom bykjernen, og erstattet Erie Boulevard som byens hovedgate og som i lang tid hadde dannet ryggraden i forretningsaktivitetene. Mandatet for så omfattende forandringer, innrømmet forfatterne, kom fra bilen. Med den utstrakte bilbruk som etter hvert hadde utviklet seg, hadde shopping utviklet seg til en farefull og nervepirrende erfaring. Trafikkopphopning ble identifisert som den primære faktor som drev kjøpmenn bort fra det etablerte forretningsområdet. Slik sett var Syracuse planen praktisk og ikke utopisk; avgjørende endringer var nødvendig fordi, som det het i artikkelen: "down town merchants are becoming concerned with the loss of trade to new shopping areas where parking is less of a problem. Tax officials and investors are disturbed by the likelihood of further declines in down town real estate. There is a very real basis for effective cooperation to remedy this situation". Skjematisk sett var løsningen enkel: Led gjennomgangstrafikken utenom bykjernen, anlegg parkeringsplasser bort fra gatene på de relativt rimelige tomteområdene mellom de nye omkjøringsveiene og bykjernen, og gjenopprett så frie fotgjengerbevegelser i selve senteret. Kort sagt, som det het i artikkelen: Plant gress i Storgata!

Den bakenforliggende grunn for Syracuse planen var den samme som den som lå bak senteretableringer i ytre områder, men ble fremmet på grunn av helt andre hensyn og prioriteringer, i det at den søkte å gjenskape urbane mønstre som hadde eksistert forut for den moderne tiden, og redde den egentlige og samtidige by som nå var i forfall. Opplegget forkastet oppfatningen av den fasjonable boulevard som hittil hadde dominert senteretableringene i de ytre områder. I stedet gikk forkjemperne for "the mall" inn for at omgivelsene burde være mer intime, orientert mot forgjengere, på samme måte som forholdene hadde vært før det nittende århundre. Markedsplassene til den førindustrielle byen og parkene i den typiske Colonial New England landsby ble fremhevet som et mer passende utgangspunkt enn noen av de senere urbane former.

FIGUR 5.2 Utkast til sentrumsplan for Syracuse (Kilde: Longstreth 1999)



Som begrep inneholdt således "the pedestrian mall" en grunnleggende dikotomi. I sin fremtreden ville en slik plass se meget moderne ut, og skille seg ut fra en hver type handlested uansett alder. På den annen side var den kjente opprinnelsen til dette opplegget, og det mønster av sosial samhandling som det var rettet inn mot, betydelig eldre enn de plassene som de fleste amerikanere var kjent med. Forumforslaget reflekterte et utbredt syn blant yngre arkitekter, byplanleggere og kritikere at de rådende former for urban vekst krevde fundamental forandring. Handelsområder var en livsviktig del av lokalsamfunnet, men de måtte skjermes og isoleres fra biltrafikk, samtidig som de kunne fungere som integrerte deler i en større infrastruktur. Men, som bemerket av Longstreth (1999:271), nå som før, ble mange nye forslag, inkludert det fra Syracuse, i utgangspunkt rettferdiggjort av praktiske grunner, men i det videre forløp av byplanleggingsprosessene ble det teori i stedet for erfaring fra eiendomsutvikling som i større grad kom til å fungere som retningslinje. De fleste av de arkitekter som var involvert var medlemmer av den såkalte avant-garden av arkitekter, hvor intellektuelle og estetiske så vel som sosiale verdier var viktigere enn de pragmatiske hensyn som drev forretningslivet.

Dette er sannsynligvis grunnen til at det gikk nesten femten år etter artikkelen i Architectural Forum før et såkalt "mall senter" ble realisert i et bysenter. Det første åpnet i 1957 som en del av en generalplan for Kalamazoo, Michigan, designet av LA arkitekten Victor Gruen. I mellomtiden ble "mall" begrepet også akseptert av arkitekter og designere som den optimale måte å konfigurere et regionalt kjøpesenter, som lå langt utenfor den tradisjonelle bykjernen. Men aksept utenfor designernes område var ikke lett vunnet. Under mesteparten av 1940 tallet viste detaljister og eiendomsforetak liten interesse for begrepet.

I tillegg til "mall" begrepet var det også en rekke andre tradisjonelle og mindre former for handleplasser som kom til å spille en viss rolle. Dette gjaldt blant bl.a. ulike typer av *shopping "courts"* og forgjengerbaserte handleplasser. Småforretninger – som hver bare hadde noen få hundre kvadratfot areal og som førte et meget begrenset lager, ofte av litt uvanlige varer – hadde sjelden vært i stand til å finne plass i de beste handelslokaliseringer i den moderne bykjernen på grunn av de høye husleiepriser som krevdes slike steder. Vanligvis var slike utsalg spredt utover mot randen av down town, og ofte i sidegater hvor ledende detaljister aldri kunne tenke seg å drive forretning. Den raske ekspansjonen av bysentrene under nittenhundretallet og det tidlige tjuende århundre innebar at disse småforretningene var i stadig skiftende bevegelse. Forsøk på å beskytte mindre kjøpmenn fra de evigøkende husverdier og styrke kundekretsene deres, ble tidlig på 1880 tallet begynt gjennom å gruppere et større antall av slike utsalg på et sentralt sted, samtidig som de ble organisert på en måte som minimaliserte kostnader. Dette ble oppnådd gjennom en gjenoppvekking og fornyelse av *den kommersielle arkade*, en type senter som var velkjent i europeiske byer. Arkadens suksess var basert på at man forbandt to gater som hadde stor forgjengertrafikk med en gjennomgangspassasje, mer eller mindre midt i kvartalet. Handelsarealet kunne spres jevnt over langs hele lengden på arkaden snarere enn konsentrert ut mot gatene, og kunne også plasseres på ett eller to øvre nivåer, som muliggjorde en overkommelig leiekostnad pr. arealenhet. Så lenge som den urbane handelsstrukturen var sentralisert, var det stor etterspørsel etter slike arealer. Dusinvis av arkader ble konstruert i USA under slutten på nittenhundre tallet og begynnelsen på det tjuende århundre.

Forgjengerorienterte komplekser, som ble kalt shopping "courts", handlegater, og noen ganger shopping arkader, var i de ytre områder beskjedne i størrelse og orientert mot dagligvarer. Få hadde mer enn et dusin butikker, kafeer, og andre etableringer som var forenlige, og alle var på grunnnivå. Noen ganger hadde man en annen etasje som inkluderte kontorer og studier. Shopping "courts" ble berømmet av både økonomiske og sosiale grunner. Arrangementet skapte en atmosfære som fremmet konsum. Det interne miljøet kunne

kontrolleres fullstendig og ble i stand til å antyde en annen verden – rolig, privat, beskyttet, intim, nær natur, og til og med noe eksotisk – som sto i skarp kontrast til de fleste kommersielle landskaper: En plass hvor shopping på en gang kunne være både avslappet og lett eventyrlig. En kvantifiserbar fordel med shopping courts var at de, på samme måte som arkader, kunne utnytte arealer som var dype og ofte irregulært formet på en slik måte at det maksimerte fordelen for småbutikker. Langt større salgsareal kunne fås ved å organisere utsalgene rundt en gågate fremfor ut mot gaten.

Til tross for sine fordeler forble slike fotgjengerbaserte senterformater et begrenset fenomen i følge Longstreth (1999), fordi den type av forretninger som det var skreddersydd for, ikke representerte noe vesentlig vekstområde innenfor detaljhandel. De fleste leietakere i slike handelsformater spesialiserte seg i litt uvanlige, ofte håndverks-, kles- eller kunstvarer i bare ett enkelt eksemplar. Også andre leietakere leverte tjenester som det ikke var noe omfattende etterspørsel etter eller som var av natur basert på leveranser i liten skala. Funksjoner utenom det vanlige var viktig for driften her, fordi handelen var basert på kjennskap til de enkelte utsalgene, ikke til butikknavn som var velkjente, basert på reklame eller iøynefallende gatefasader. I tillegg representerte de beskjedne butikkstørrelsene en motsats til trender basert på større dimensjoner for handelsutsalg, og den bortgjemte karakteren av disse stedene trosset impulsen til å designe butikkfasader som kunne tiltrekke seg oppmerksomheten til bilister. Den type leietakere som kunne finne en shopping court attraktiv, begrenset i sin tur kundekretsen til å omfatte relativt velstående personer. De fleste slike steder ble derfor anlagt nær velstående boligområder.

STRATEGISK ATFERD OG ENDRINGER I VAREMAGASINENES PRAKSIS: ØKT BEHOV FOR KONTROLL

Som bemerket ble det første regionale kjøpesenter som anvendte en mall plan i USA designet i 1947. Det første som ble bygget ble påbegynt i det følgende år og åpnet i 1950. Et halvt tiår senere ble denne typen nå betraktet av forretningsverden, så vel som av mange planleggere og arkitekter, som den form for handelsfasilitet som var særlig egnet for større bymessige områder. Transformasjonen fra å være en ide til å bli en vesentlig drivkraft i den kommersielle utvikling var bemerkelsesverdig rask. Det må derfor være overbevisende grunner til at et slikt foretagende, med den form for risiko som dette innebærer, ble valgt av et så stort antall utviklere på så kort tid. Longstreth kommenterer dette slik (1999.309):

En viktig drivkraft bak den regionale malls fremvekst stammet fra endringer i varemagasinsselskapenes holdninger og praksis. Tidlig på 1950 tallet var mange

varemagasinledere blitt av den overbevisning at filialer som ble anlagt uavhengig av andre utsalg ikke lenger utgjorde noen sunn strategi. I stedet for å løse den type problemer som plaget down town lokaliseringer, ville denne type fasilitet bare duplisere dem. Et stort utsalg kunne tiltrekke seg andre kjøpmenn, som i sin tur kunne kvele videre ekspansjon på grunn av overbelastede parkeringsfasiliteter. Utsalg av mindre kaliber kunne på sin side underminere tiltrekningskraften til området. Selv når slike problemer ikke oppstod, ble det uansett nesten alltid trafikkproblemer. Varemagasinet var maktesløst med hensyn til å påvirke begivenhetenes gang, med mindre de kontrollerte, direkte eller indirekte, alt landareal det her dreidde seg om. Kjeder og andre spesialforretninger kunne holdes i sjakk, og til og med utnyttes til varemagasinets fordel, hvis varemagasinselskapet var i stand til å velge kun de leietakere som var best egnet til å komplettere stormagasinet. Med andre ord dreidde det seg her om det vi tidligere har diskutert som behovet for kontroll over funksjonell differensiering og spatial eller visuell orden.

Insentivet til å utvikle et regionalt senter ble videre stimulert av markedsetterspørselen etter store fasiliteter. Sentre på mer enn 200.000 kvadratfot eller mer, som førte et fullt sett med produktlinjer slik man fant det i down town fasiliteter, ble standard i løpet av 1950 årene. Økt størrelse hevet ikke bare investeringsnivået men intensiverte også kompleksiteten når det gjaldt stedsvalg og planlegging.

Midt på 1950 tallet hadde en rekke varemagasinselskaper initiert regionale kjøpesenteretableringer. I andre prosjekter, hvor en eiendomsutvikler tok initiativet, kunne varemagasinet fremdeles ha en hovedrolle i å påvirke formen og karakteren til prosjektet. Størrelsen og bredden på kjøpesenterprosjektet hadde direkte innflytelse på konfigurasjon. Planløsninger som var tilfredsstillende for naboskaps- og lokalsentre var langt mindre ønsket på det regionale nivå. Tidligere senteretableringer hadde avslørt manglene ved en lineær form: Uansett hvor varemagasinet var lokalisert, ville en større avstand til dette fra et annet utsalg, medføre en ulempe for dette utsalget.

En enkel, lineær rekke av utsalg skapte også problemer i forhold til parkering, uansett om parkeringen var på forsiden eller baksiden av forretningene. Store gangavstander fra perifere parkeringsplasser til forretningene kunne holde borte kundene i de beste handletidene. Samtidig var en lang rekke av bygninger lite effektive med hensyn til kundesirkulasjon. Kundene søkte i utgangspunktet en parkeringsplass nær sin primære destinasjon på handlestedet, og ville deretter enten parkere på nytt nær sitt neste besøkssted eller forlate senteret. Ønsket om nærhet mellom parkering og utsalg var fundamentalt hos kundene, men

det var dette som ble mest forhindret på tider med stort kundebesøk, samtidig som det var dette kjøpmennene var mest avhengig av for et lønnsomt resultat.

Den regionale ”mall” beviste derfor sin verdi gjennom å løse problemer som var sentrale for kjøpesenterdesign i stor skala. Den innadvendte orienteringen i mallkonseptet oppmuntret til bevegelse gjennom hele anlegget. Når man engang var blitt fri fra bilen og beveget seg i en fullstendig annerledes verden, tenderte kunder til å bruke store deler av tiden til å slentre omkring, møte venner, spise, og kjøpe varer. Kundene tenderte også til å tenke på komplekset som en helhet i stedet for bare en eller to butikker man besøkte på en gitt tur. Sirkulasjon ble videre stimulert av en tilsynelatende kompaktet. Med forretninger på begge siden av en gågate, kunne fasadene til en plan med bare en gate dekkes på halve tilsvarende lineare avstand. Mallen behandlet også bilproblemer mer effektivt enn andre kjøpesenterarrangementer. Med parkeringsplasser jevnt fordelt rundt senterkomplekset, ble avstanden fra ytterkantene av parkeringsplassene til butikkene hold på et minimum.

Konfigureringen av mallen hjalp også detaljistens hovedmålsetting om en bredere kundetiltrekning i ytre områder. Vareutvalg, lett tilgjengelighet, og bekvemmelig parkering bidro alt sammen til at flere familier handlet sammen og at også menn handlet mer enn det som var vanlig i down town handledistrikter. Denne tendensen både forsterket og ble forsterket av lengre åpningstider som var mulig på grunn av lavere driftskostnader i ytre områder. Som et resultat av dette ble kvelder og weekender viktige handleperioder på en måte som de aldri før hadde vært. Samtidig, under de tradisjonelle handletider, syntes mallen å være en mer privat, hovedsakelig kvinnelig verden, uten mange av komponentene til den mannlige arbeidskraft – fra konserndirektører til løpegutter – som man fant i bysenteret. Den innadvendt orienteringen til mallen fremhevet oppfatningen av disse sentrene som destinasjoner.

Til slutt trodde mange tilhengere av dette formatet at det ville avskrekke, kanskje til og med hindre, konkurrerende handelsutvikling i nærheten på grunn av de store arealer de krevde, vel utenfor etablerte forretningsdistrikter. Det innadvendte fokus til mall miljøet kunne bidra videre til å nå dette målet. På samme måte som varemagasinet kunne ”kontrollere” sine konkurrenter innenfra, så kunne det også ”kontrollere” påvirkningen fra andre, gjennom å hindre uønsket etablering av andre. Tilhengerne trodde at størrelsen på en regional mall kunne bety økt makt like mye som økt tiltrekningskraft overfor kundene i et stort geografisk område. Samlokalisering ble nå et strategisk verktøy, og ikke bare et beskyttelsesverktøy mot nærliggende huseiere.

Den underliggende grunn til at den regionale mall så raskt ble foretrukket innenfor handelsnæringen, var altså at den viste seg å være et langt mer effektivt og forutsigbart middel for å generere store inntekter innenfor detaljhandel enn andre storskalametoder som var tilgjengelig på den tiden. Samtidig var den regionale mall den viktigste fasilitet hvor fullstendig integrert ledelse og markedsføringsteknikker ble institusjonalisert innenfor varehandelsutvikling. Selve formen på mallen gjorde flereierskap upraktisk. Med forretninger orientert mot hverandre som del av et samlet, innoverskuende landskap, ble det enda mer avgjørende å plassere hver enhet i forhold til de andre, på en slik måte at kundesirkulasjon ble sikret, enn det tidligere hadde vært for kjøpesentre som var orientert mot gaten eller en parkeringsplass. Når en regional mall en gang var blitt oppført i murstein og betong, var det lite rom for å rette opp mangler som skyldtes vurderingssvikt med mindre man var villig til å tåle kostbare modifikasjoner. Arealdisponeringen forsterket også kundenes oppfatning av senteret som en enkeltstående enhet og understrekte dermed behovet for omhyggelig koordinering av leietakerne. Samtidig måtte leietakerne være tilfreds med miksen og være villige til å arbeide som en gruppe. De fragmenterte markedsførings- og styringsstrukturer, så vel som oppstykket planlegging som fulgte av flereierskap, hadde liten mening under slike omstendigheter som en nå sto ovenfor.

Slik sett representerer denne type senterdannelse en form for formell nettverking eller strukturell kopling basert på kontraktsmessige forpliktelser. Et sentralt utviklingstrekk er at man gradvis finner frem til en formel eller symbolsk, generalisert form for funksjonell differensiering og visuell orden som kunne institusjonaliseres i form av nye designprinsipper. En rekke arkitekter bidro til dette, og den mest kjente av disse ble utvilsomt Victor Gruen.

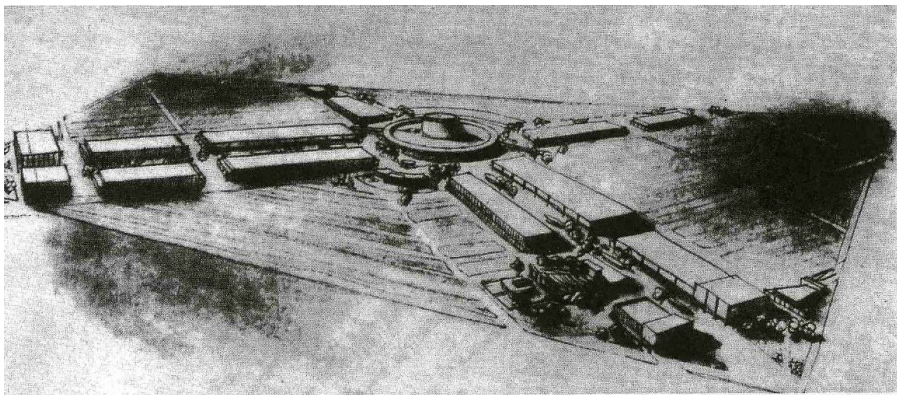
NYE DESIGNPRINSIPPER OG SENTERFORMATER

Gruens første anledning til å utvikle sine ideer i stor skala kom med studier for et uidentifisert regionalt kjøpesenter i LA. Presentert i 1948, skapte Gruens design en følelse av generalisert form i sitt arrangement, mens det utnyttet avant-gardens forkjærlighet for dynamisk interaksjon mellom form og rom (se figur 5.3). På en og samme gang utnyttet Gruen det han kunne fra tidligere forsøk og skapte samtidig en løsning som pløyde ny mark. På samme måte som ved enkelte tidligere designforsøk var senteret komponert i en korsformet plan, som delte parkeringsplassen inn i kvadranter. Men i stedet for å ha åpne ender, var komplekset visuelt forankret i plassens hjørner, og aksene arrangert for å binde fotgjengerfelter til gaten. En form for orden gjennomsyret på samme måte disse rommene ettersom de strakk seg mot midten. I stedet for å bli behandlet som en hage eller park, var

mallen en promenade som var behendig definert av bygninger. Denne konfigurasjonen tillot kunden å bevege seg lett mellom forretningene på begge sider av gangveien. Like viktig var det at rommet skapte en sterk følelse av enhet for det utflytende komplekset, et forhold som ble forsterket av Gruens enestående design for kjernen. I kontrast til tidligere kjøpesenterplaner ble det sentrale området fremhevet av et enormt varemagasin (250.000 kvadratfot), sirkulært i form. Magasinet fungerte som et synlig samlingspunkt for hele senteret selv om det var fjernet fra gaten. Gruen gjorde dette varemagasinet til bindeleddet i senteret.

FIGUR 5.3

Utkast regionalt kjøpesenterprosjekt (Kilde: Longstreth 1999)



Ved siden av varemagasinet og store kjedeutsalg, inkluderte senteret tallrike småforetak. Gruen var blant de første som kritiserte tendensen i tidlige etterkrigstids handelsutviklinger til å neglisjere "en-type" kjøpmannen, i det han argumenterte med at kjøpesentre skulle ha plasser som var spesielt designet for slike foretak. Her var enkelte av disse utsalgene innelukket, andre dannet et marked og tilbød uvanlig mat som kunne bringes hjem eller konsumeres på stedet. Mallen inkluderte kiosker, forfriskningsutsalg og andre salgsboder. Et utvalg av restauranter skulle på samme måte "invite people to spend many hours within the center." (Longstreth 1999:324).

Prosjektet tok også opp noen av de sosiale behov som flere arkitekter og andre reformister hadde vært opptatt av. Ved siden av kino, var der også et utendørs auditorium hvor skuespill, konserter, moteshow og andre fremføringer kan finne sted. Møterom var

tilgjengelig for grupper. Kommunale myndigheter hadde filialer; foreldre kunne etterlate barn i en barnehage. På denne måten forente begrepet mange av trekkene til down town varemagasinet, Storgata, og utendørsmarkedet – i en bredde man hittil ikke hadde sett i en handelssenterutvikling, både eksisterende og foreslåtte. Gruen søkte med dette å skape et totalt miljø som bare var blitt mulig på grunn av bilen, samtidig som han søkte å utelukke de negative virkninger av trafikken: ”The automobile age”, konkluderte han med (Longstreth 1999:325), ”has destroyed the pleasant market place character of shopping areas found in Europe and in New England. Yet this need not be so.” Senteret skulle være “more than just a place to shop – it shall be related ... (to) all the activities of cultural enrichment and relaxation.”

FORSØK PÅ VIDERE GENERALISERING: KJØPESENTERET SOM INDUSTRIELT SYSTEM

Utviklingen av det moderne, suburbane kjøpesenter i LA området, og etter hvert i andre områder i USA) kan på mange måter ses på som en respons på demografiske forflyttinger ut fra de tradisjonelle byområder, støttet av omfattende motorveiutbygginger. Det var under slike forhold en naturlig tanke å etablere butikkutsalg på tidligere grøntområder utenfor de større byer i nærheten av de nye boligområder, hvor man ikke trengte å ta hensyn til ulike reguleringsbestemmelser, som internt i en by.

Som det følger av Longstreths beskrivelser ga dette i første omgang støtet til etableringer med ulike, men nokså løse mønstre når det gjaldt plassering av de enkelte utsalg, og regulering av forgjengerflyten mellom disse. Etter hvert ble det imidlertid utviklet en del regler som regulerte sammensettingen av individuelle detaljhandelsenheter med sikte på å maksimere ”kommersiell effektivitet”. Disse reglene var basert på en vurdering av senterets ulike komponenter, hvor noen var store arealbrukere med høyt vareomløp, som virket som trekk-kraft overfor potensielle kunder, mens andre var mer spesialiserte og avhengig gjennomgangstrafikken som ble generert av de større enhetene.

Det kunne således utvikles en varegrupperingsplan (”merchandising plan”) hvor de primære enhetene eller ”magnet butikkene”, kunne plasseres slik at kundene til disse også ble ledet forbi sekundære enheter, og på denne måten maksimerte omsetningsmulighetene og dermed leieinntektene for senteret som helhet. Etter hvert kom denne formen for varedistribusjonsplanlegging med sin mekanistiske terminologi av ”magneter”, ”generatorer”, ”trekk-kraft” og ”flyt” til å lede til en forenkling av planleggingsmønstrene, fram til et mindre antall av generiske typer avhengig antallet av hovedmagneter, som regel varemagasinsfilialer,

som skulle inkorporeres. Et senter med en enkelt magnet ville legge magneten i sentrum og konsentrere de sekundære detaljistene rundt denne så nært som mulig. Et større areal med butikkfronter kunne imidlertid konstrueres med to magneter som var lokalisert i hver sin ende av en langsgående gate, langs hvilke sekundære enheter var lokalisert (Maitland 1985:8-10).

På denne måten kom det amerikanske suburbane kjøpesenter, løsrevet fra sine bymessige omgivelser og omgitt av store parkeringsområder, i sitt første stadium av utviklingen til å definere kjøpesenteret hovedsakelig som et passivt resultat av en vare- eller utsalgsgrupperingsplan med sikte på å manipulere forgjengerflyt.

Imidlertid var det andre forhold enn parkering og tilgjengelighet som virket inn på konkurranseforholdene i Nord-Amerika, ikke minst hensynet til bekvemmelighet. I et klima, som eksempelvis i Minnesota, hvor temperaturen ute kan variere fra -30° C om vinteren til +42° C om sommeren, blir interessen for klimakontroll stor. Det er derfor ingen tilfeldighet at Gruen's Southdale Center utenfor Minneapolis i 1956 ble det første fullt innelukkede kjøpesenter i Nord-Amerika. Som det fremgår av figur 5.4 (Maitland 1985) medførte dette senteret en rekke nyvinninger.

For det første representerer det en sterkt kompakt form med konsentrasjon av forgjengerarealer for å ta hensyn til folks motstand mot å gå lange distanser mellom magnetbutikker. En videre konsentrasjon er blitt mulig gjennom en utvikling med to handlenivåer eller plan, gjennombrutt av en sentral, åpen senterhall. Hvert av disse handleplanene kan nås direkte fra parkeringsplassene utenfor gjennom tilsvarende deling og nivellering av parkeringsarealene.

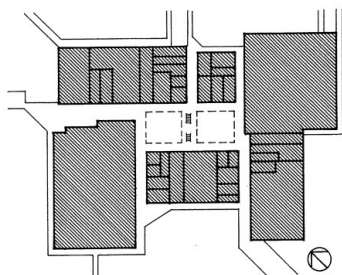
Til slutt gjorde lukkingen av senteret det mulig å betrakte dette som en attraksjon i seg selv, snarere enn som et åpent rom mellom butikker, og denne muligheten ble utnyttet av Southdale gjennom introduksjon av en zoologisk hage for barn, spiseområder, og årlige symfonikonsserter i senterhallen. Senterhallen utgjorde på denne måten et videre grunnlag for markedsføring av senteret som helhet.

Med åpningen av Southdale kan man si at alle komponentene var på plass som var nødvendige for å transformere kjøpesenterkonseptet fra det som i begynnelsen var en tilfeldig konføderasjon av individuelle utsalg, til en ferdig programmert enhet som kunne utnyttes i en endeløs reproduksjon av gitte varianter under hvilke som helst klimatiske forhold, og da i henhold til en veldefinert prosess som løp fra innledende varegruppeplanlegging og valg av lokalisering, til den endelige markedsføring og promosjon. Kjøpesenterformatet hadde dermed i realiteten blitt et industrialisert produkt, og etter Luhmanns begreper knyttet til et symbolsk og generalisert senterkonsept eller medium for kommunikasjon. Næringen kunne

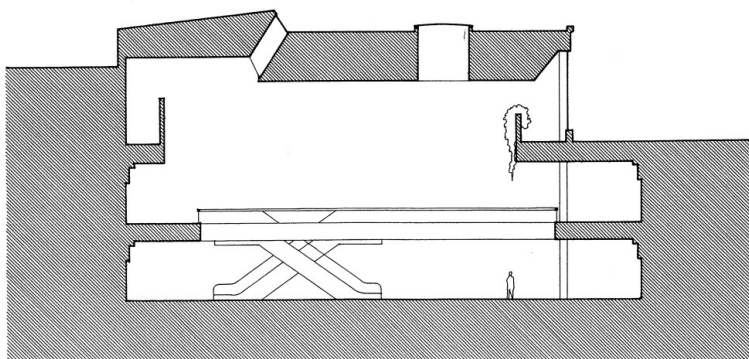
dermed starte den videre utvikling, først i de nord-amerikanske byer, og deretter resten av verden. De regler som styrte formen på det industrialiserte senteret ble i hovedsak basert på en form for enkelthet som sikret synbarheten av butikkfrontene for flest mulig av de forbipasserende. Koplet til dette hensynet var det et behov for å vurdere lengden av senteret for å opprettholde kundenes interesse og dermed kundeflyten. Det var alminnelig antatt at magnetbutikker ikke burde lokaliseres mer enn 200 meter fra hverandre, for ellers ville flyten brytes ned gjennom dannelsen av separate kretsløp. I lengre sentergater ble derfor åpne plasser eller rom introdusert for å redusere det monotone inntrykk som lengre gater lett kunne gi (Maitland 1985: 10-13).

Men selv om USA regnes som kjøpesenterets hjemland, kan man ikke uten videre beskrive utviklingen i Europa som en ren spredning av amerikanske modeller. Innovativ utvikling fant også sted i Europa, enten som et ledd i gjenoppbygging av krigsødelagte sentre, eller i nye byer hvor utviklingen i større grad var preget av å utgjøre en parallell til amerikanske forhold. Men disse europeiske eksemplene var alle utformet som det fysiske senter i en fortløpende byutvikling, og de kan derfor ikke diskuteres løsrevet fra sin kontekst. I kontrast til dette stod de nord-amerikanske sentrene, som nærmest var hermetisk omsluttet av asfalterte omgivelser, fritt til å utvikle løsninger utelukkende diktert av interne funksjonelle hensyn. Under sterkere konkurransemessig press og med mer velstående markedsomland, adopterte de det innelukkede senterformat raskere enn i Europa, og var midt på 1960 tallet i stand til å vise fram et mangfold av standard modeller som gjorde et sterkt inntrykk på besøkende europeiske utviklere, arkitekter og konsulenter (Maitland 1985).

En vesentlig årsak til den raske utviklingen av amerikanske senterformater har sannsynligvis en del å gjøre med den rolle varemagasinene kom til å spille i de regionale kjøpesentrene, ikke bare når det gjaldt betingelser for finansiering og leieavtaler, men også når det gjaldt å sette standarder for resten av prosjektet, både når det gjaldt den interne og eksterne utforming. På samme måte som varemagasinet opprinnelig hadde undergått en transformasjon fra å være et lavpris/høyvolum handlested til sin senere høyservice-/høykvalitetsform, foretok også de amerikanske kjøpesentrene en "up-market" transformasjon for i større grad å skaffe seg konkurransemessige fordeler basert på bekvemmelighet snarere enn kostnader. Slik sett har den europeiske kjøpesenterutvikling sannsynligvis ligget flere tiår etter den amerikanske utviklingen.

FIGUR 5.4 Southdale Center

2.8 Southdale Center, Edina, Minnesota: plan.
1 : 3,000.



Som en foreløpig avslutning på gjennomgangen av kjøpesenterutviklingen i et historisk perspektiv kan vi si at utviklingen av formelen for det regionale kjøpesenter legger grunnlaget for mye av den globaliseringstendens vi har sett innenfor handelsnæringen, ettersom denne ble en symbolsk og generalisert form for design som lett lot seg imitere og overføre til andre land. Betyr dette at det tradisjonelle handelssentrum dermed uunngåelig er dømt til å miste sin posisjon som et ledende senter? Etter vårt syn gjør det ikke det. Dels har mange sentre blitt revitalisert som sentre for kultur og opplevelser i kombinasjon med handel som antydnet av Østerberg (1998) og Zukin 1995), men dels finner vi også mange steder at det har funnet sted en intern, funksjonell differensiering av det tradisjonelle bysentrum. En slik utvikling og forutsetninger for dette er bl.a. beskrevet av Crewe og Lowe (1995). Denne type utvikling er sannsynligvis utenkelig, uten som en reaksjon på utviklingen i det tradisjonelle bysenter, som har beveget seg eller omstrukturert seg i retning av standardisert massekonsum basert på varemagasininformater og kjedeforretninger. Det illustrerer at ett eller flere symbolske og generaliserte formattyper blir nyttet som koplingsskjema for lokale og uavhengige detaljister

og designere i umiddelbar nærhet (spatial differensiering av senterområdet) og dermed genererer et differensiert tilbud i forhold til "Main Street" (funksjonell komplementært).

ET HULL I SENTERLANDSKAPET? UTVIKLING AV EN GEOGRAFI BASERT PÅ KONSUM OG IDENTITET

Crewe og Lowe (1995) har tatt opp spørsmålet vedrørende handelens og konsumets spatialitet og argumentert med at de mikrogeografier for konsum vi ser flere steder utfordrer den forenkling som globaliseringsteorien baserer seg på. Detaljister er i virksomhet som går ut på å skape spesielle urbane landskaper og det oppstår etter hvert kvalitative forskjeller mellom ulike områder som sentre for konsum. Å antyde, som noen gjør, at kulturens globalisering ødelegger stedets essens og skaper den "ageographical city, a city without a place attached to it" som de finner hos Sorkin (1992) og Miller (1992), overser det forhold at steder, liksom mennesker, har mangfoldige meninger og identiteter (Crewe og Lowe 1995).

Crewe og Lowe peker på at debatten hittil har tendert til å være polarisert mellom globalisering og det lokale, og dermed skapt en tilsynelatende uoverstigelig dialektikk om det globale og det lokale. De peker på at en av de mest betydelige endringer som har funnet sted i verden i de senere år er fremkomsten av "new configurations in which both the local/regional and the transnational/global scale have risen to prominence". På den ene siden har globaliseringen av handelen fortsatt å skape komplekse avhengigheter mellom geografisk fjerne lokaliteter og tendert i retning av global sammenheng og avdifferensiering. På den annen side understreker nye mønstre av regional spesialisering betydningen av sted og forsterker lokalt særpreg. Som en konsekvens har steder på noen måter blitt mer homogene, mens de på andre måter er blitt mer heterogene. Dette samspill mellom det lokale og det lokale er særlig interessant i forbindelse med fashion eller moteklær, som både er et symbol på personlig identitet og samtidig en global industri som har forrent og differensiert forbrukere over hele verden.

Et dominerende tema tidligere har altså vært å fokusere på den globale spredning av fashion trender og handelskonsepter, og den serielle reproduksjon av en kjøpesenterkultur under såkalt "shopping centre capitalism" (Crawford 1992, Shields 1992, Sorkin 1992). Crewe og Lowe benekter ikke at slike globaliseringsprosesser har resultert i en økende homogenisering på en global skala, men argumenterer med at et mer detaljert opplegg er nødvendig for å studere handel og konsum. Det er ganske enkelt ikke mulig å lese av de lokale effekter av globaliseringsprosesser. Snarere finner de distinkte regionale og lokale konsumlandskaper uten dominerende innslag av megasentre, og disse mikrogeografiene er

langt mindre forstått og dokumentert. De tar derfor sikte på å gjenopprette denne forskningsmessige ubalansen og i stedet fokusere på lokaliseringstendenser innenfor fashion. Det som i økende grad skiller ett sted fra et annet er styrken på de konsumorienterte identiteter, og det kompleks av service som er til stede (Crewe og Lowe 1995:1880). Det som er avgjørende i slike sammenhenger er hvorledes nåtidens konsum er iboende koplet til livskvalitet, og hvor nøkkelen til dette er det symbolske innhold av slike tjenester.

Crewe og Lowe (1995) studer spesielt det de kaller pionerende detaljister. De definerer pionerer her som detaljister som er innovative med hensyn til sitt produkt image, som er suksessfulle når det gjelder å ekspandere i et marked som ellers kriserammes, og som foretar sine valg av steder å lokalisere seg på en måte som reflekterer en viss bevissthet om både de økonomiske og kulturelle egenskaper ved spesielle steder. Crewe og Lowe tar spesielt for seg en gruppe design-orienterte forhandlere av kvalitetspreget dame-fashion som har lyktes i å posisjonere seg mellom designer utsalg og mellommarkedet, og som selger gjennom et mindre antall utsalg på en personliggjort måte, og som er uavhengige i den betydning at de ikke er tilsluttet noen kjede. Hvis vi skal forstå hvorledes slike detaljister har lyktes i å vokse gjennom 1990 årene, må vi se på en rekke både økonomiske og kulturelt baserte faktorer i sammenheng (Crewe og Lowe 1995:1884-86):

1. *Markedsposisjon.* Alle disse utsalgene har lyktes i høy grad ved å posisjonere seg – og følgelig fylt et gap (system/omverden differanse) – mellom massemarkedet og designer fashion.
2. *Unik identitet.* I tillegg til å dekke et behov i markedet, fylle et hull, er disse foretakene opptatt av å frskrive seg en ren forretningsmessig identitet, og foretrekker i stedet å understreke sin eksklusivitet og identitet (rekonstituering av system/omverden differanse).
3. *Valg av lokaliseringssted.* Slike foretak foretrekker lokalisering i større bysentre, helst med et renommé for fashion, og gjerne i sidegater til hovedgatene eller utenfor større kjøpesentre (intern spatial differensiering og integrasjon).
4. *Begrensing av vekst.* Begrensing av vekst er et hovedelement som ligger bak suksessen til disse pionerene. Det gjelder å bevare en form for shoppingopplevelse som noe spesielt (bevaring av organisert kompleksitet).
5. *Hurtig respons.* Disse foretakene er også ekstremt raske når det gjelder å respondere på endringer i markedsetterspørselen. Dette betyr ikke tre ukers omløpshastighet på

lageret, men at nye ting hele tiden legges til for at det skal se oppdatert ut (fleksibel tilpasning til løpende observasjon av system/omverden differanser).

Ser vi nærmere på disse utviklingstrekk, illustrerer de på mange måter (som antydnet i parentesene) vår generelle systemtilpasningsmodell i figur 3.3.

I følge Crewe og Lowe er det på mange måter betydningen av eksklusivitet (system/omverden differansen) som forklarer en del av suksessen til disse detaljistene. Dette betyr også at man ikke uten videre kan betrakte den jevne forbruker som medlem av en bevisstløs saueflokk dominert av koloniserende og masseproduserende kapitalister. Store grupper av forbrukere er i økende grad misfornøyd med tilbudene i de store varemagasiner og kjøpesentre og ser seg om etter noe mer eksklusivt. Eksklusivt ikke nødvendigvis i betydningen kostbart, men eksklusivt i betydningen noe særpreget og personlig som grunnlag for en egen identitet.

Crewe og Lowe studerer altså en type handelssteder med en unik lokal identitet. Det fremtredende trekk ved disse stedene er et preg av individualitet og særpreg som ligger langt fra "the glitzy, highly controlled, placeless tone of the indoor malls which form the conventional retail core" (Crewe og Lowe 1995:1890). Slike steder har ofte utviklet seg gradvis, og den rolle som disse stedene fyller som et enkeltstående handels- og kulturrom har mer å gjøre med forbrukspreferanser og eiendomsendringer å gjøre, enn med en eller annen storslått visjon hos byplanleggere og forretningsfolk. Stort sett var mange detaljister og designere av den oppfatning at de ble neglisjert av de lokale byplanleggingsmyndigheter.

Et annet trekk ved disse stedene var som nevnt de fordelene disse foretakene var i stand til å oppnå, basert på tilgjengelighet i form av små serier, hurtige stilmessige endringer, og eksklusivitet med hensyn til design. Dette henger sammen med at produksjon og konsum er spatielt og organisasjonsmessig sammenfallende, med tett lokal underleverandørvirksomhet og nettverksbygging som et fremtredende trekk. Lokal intelligens eller kunnskap er en hovedressurs. Alle designerforetakene skaffet seg kunnskaper om leverandører, kunder og underleverandører "through the local grapevine by reputation and word of mouth ... It's easy here. Most firms know each other. We only have to go 50 yards for threads, trims, fashion forecasting information" (Crewe og Lowe 1995:1892-93).

Som konklusjon er det klart at de detaljister som Crewe og Lowe studerer er opptatt av å konstruere identiteter som ikke bare er basert på deres produkter, men som også baserer seg på egenskaper ved de steder hvor de selger disse produktene: Relasjonen mellom stedets identitet, produktenes identitet og personlig identitet er helt klart viktig her, og også den

måten detaljistene utnytter sted og rom. I denne forbindelse understreker Crewe og Lowe (1995:1895) betydningen av analyse på ulike skalanivåer: globale, regionale og lokale tilnærminger avslører svært ulike landskaper av konsum. Selv om den globale skala kanskje er best forstått, har de regionale og de lokale dimensjoner i endringsprosessene blitt neglisjert. Særlig gjelder det at det er umulig å ”lese av” de lokale konsekvenser av globale prosesser. Det kan ikke uten videre antas at Nord Amerika representerer en modell for konsum orientert rundt det regionale kjøpesenter og liknende sentre, som alle andre vil gravitere henimot. Det er begrenset med grunnlag for å påstå at internasjonaliseringen av handel og konsum vil eliminere forskjeller mellom steder (Crewe og Lowe 1995:1895).

Dette utelukker imidlertid ikke at det kan tenkes en form for overordnet design eller strukturerende prinsipp som kan gjøres gjeldende både for individuelle kjøpesentre og for bysentre i sin alminnelighet. Vi vil derfor avslutte dette kapitlet med å se på et slikt prinsipp, knyttet til begrepet *morfologisk struktur*, som etter vårt syn er en annen og mer presis betegnelse for en spatial struktur eller orden.

KJØPESENTER OG BYUTVIKLING: FINNES DET NOEN GENERALISERT FORM FOR STRUKTURERING AV SENTRE PÅ ULIKE NIVÅER?

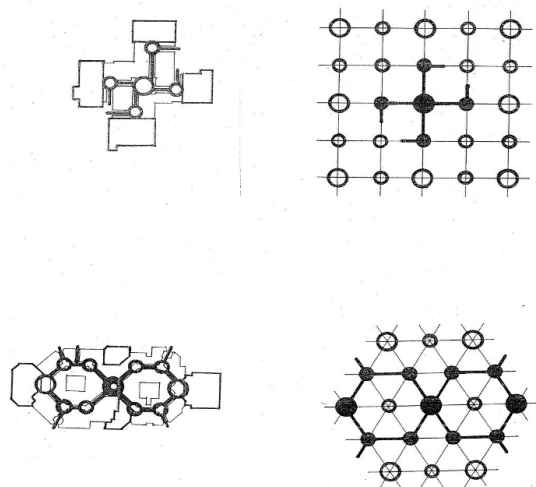
Det moderne kjøpesenterformatet, betraktet som et industrialisert format eller produkt, dannet utgangspunktet for en rekke forsøk på å revitalisere tradisjonelle bysentra og byområder. En slik strategi for revitalisering er ikke uten problemer, noe som vi stadig ser eksempler på, også i norske byer. Ofte kan det være ganske vanskelig å introdusere den industrialiserte modellen, som er tilpasset eksterne, frittliggende arealer, til et eksisterende bystrøk med sin uregelmessige bygningsmasse og sterkt varierende interesser hos eksisterende butikkdrivere og gårdeiere. Maitland (1985:96) siterer en kjent britisk arkitekt som i 1980 uttalte: ”Without question, central area schemes are the toughest nuts to crack. To me it is a continuing miracle that any get built at all.... Firstly, there is never a fixed site.... You can put money on the probability of its being changed – often, and sometimes radically.... Then there is never a fixed brief for the designer to assimilate. The brief evolves from the subtle commercial pressures that shift constantly with time and fashion.”

Problemer med inversjon og introversjon i utviklingsprosjekter og de tilsvarende uklarheter som oppstår i forbindelse med det offentlige rom, både innenfor og utenfor prosjektene, er ikke problemer som oppstår utelukkende i forbindelse med kjøpesenteretableringer. Det er et typisk trekk ved den moderne by at den viser en tendens til brytes ned i spesialiserte områder

orientert mot en enkelt form for bruk – universitetsområde, næringsvirksomhet, boligområder for eldre, for ulike inntektsklasser – som hvert for seg styres av spesielle regler for utvikling og gjennomføres av spesialiserte foretak som er fortrolig med tilsvarende prosjekter fra andre områder, men som har liten forståelse for prosjektenes nærmeste omgivelser.

Detaljhandelsvirksomhet er imidlertid den form for virksomhet som både trenger og utgjør en åpen grense mellom offentlige og private områder. Kjøpesentre er en form for arealbruk som krever maksimal offentlig oppmerksomhet og utstilling av de interne private funksjoner. Den tiltrekningskraft som fasaden utøver strukturerer både det private og det offentlige rom og holder disse i en form for balanse som danner grunnlag for det vi kan kalle kjøpesenterets morfologi (Maitland 1985:110). Denne morfologi eller overflatestruktur fremgår av det som vi tidligere har nevnt som typiske mønstre for disponering og plassering utsalgsgropper. Kjøpesenterets morfologiske struktur består altså av en eller flere knutepunkter som er forbundet med en rekke forbindelseslinjer mellom knutepunktene. Knutepunktene kan eksempelvis være varemagasiner eller konsentrasjoner av sekundære utsalg eller spesialister. Begge typer knutepunkter kan være lokalisert ved senterets inngangspartier. På samme måte kan forbindelsesrutene enten opptre som primære forbindelser som knytter sammen knutepunkter internt i senteret, eller ellers opptre som sekundære forbindelser som i hovedsak forbinder det interne systemet til senterets omgivelser. En tommelfingerregel er som nevnt tidligere at primære knutepunkter ikke bør være lokalisert mer enn 200 meter fra hverandre.

Fra disse enkle forutsetningene kan så kjøpesenterets hovedstruktur genereres. I sin enkleste form med flere knutepunkter består den av to primære knutepunkter lokalisert nærmest de to magnetbutikkene i senterets ender og ruter for innkommende trafikk, slik det fremgår av figur 5.5. To-knutepunkt diagrammet kan utvides til å inkludere nok en drager gjennom å forlenge en av siderutene 200 meter til et nytt knutepunkt.

FIGUR 5.5**Eksempler på morfologisk struktur for kjøpesentre (Kilde: Maitland 1985)**

De enkelte knutepunktene kan altså være primære eller sekundære, avhengig av hvorvidt de består av dragere (publikumsmagneter) eller ikke. Samtidig kan de enkelte knutepunktene, uavhengig funksjon, være av større eller mindre betydning innenfor for senteret. Dette utgjør altså en terminologi eller form for tegnbruk som kan representer et kjøpesenterformats ”dype” struktur (gruppering av vareutsalg/formater og opplegg for kundesirkulasjon). Hvis vi nå var i stand til å beskrive og representere byens eller byområders struktur på samme måte, kunne vi sammenlikne strukturen til en kjøpesenteretablering og senterets urbane omgivelser, for om mulig å identifisere innebygde strukturelle forskjeller og kilder til konflikt. Uheldigvis eksisterer det tydeligvis ingen tilsvarende og forenklet form for beskrivelse av urbane strukturer. Vi finner selvfølgelig tilløp til strukturell modellering i en rekke fag, men ingen som er universelt akseptert. En viss parallell kan man finne i tyske geografers tidlige studier av bymønstre eller sentrehierarkier i landlige omgivelser, hvor man kommer frem til visse generaliserte strukturer, men på en skala som er fjernt fra de lokale og fysiske forhold som kjennetegner de prosjekter vi diskuterer. Selv om man kan tenke seg en viss analogi mellom de generiske kjøpesenterstrukturer og de man finner i den klassiske sentralplassteori (Christaller 1963), som begge til en viss grad dreier seg om differensiering av aktivitetsnivåer innenfor hvert sitt system, slik det for sentralplassteori fremgår av det såkalte senterhierarkiet som vi viste en modell av i figur 3.1, så gir sentralplassteorien, med sin orientering mot en regional skala og rene økonomiske og markedsmessige faktorer, liten veiledning for

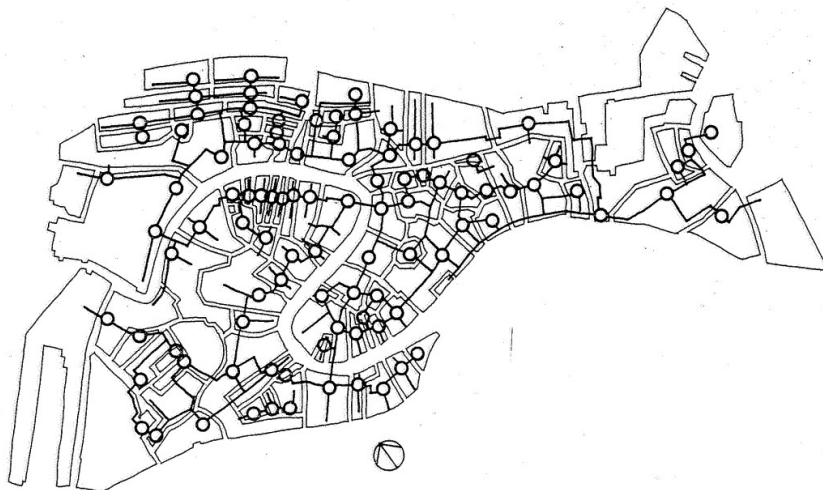
strukturering av en by på distrikts- og kvartalsnivået. Dette har imidlertid ikke forhindret Miljøverndepartementet i å utgi et veiledningshefte i *Sentrumsutvikling* (Miljøverndepartementet 2000), hvor forestillingen om et senterhierarki synes å dominere på flere nivåer.

Maitland (1985:115-124) diskuterer imidlertid en annen bymodell som på mange måter kan betraktes som en modell for det moderne kjøpesenter og samtidig fungere som en symbolsk, generalisert design, og det er den spatiale struktur for den typiske middelalderby som vi finner særlig i Tyskland og Italia. Ofte beliggende på en bakketopp viser disse mange av kjøpesenterets dominerende kjennetegn: Festningslignende murvegger, monumentale inngangsportaler, beskyttede indre gater, og knutepunktsplasser med fontener og hovedfunksjoner lokalisert. Mønsteret i disse fotgjengerorienterte bystrukturene viser selvsagt stor variasjon, men de synes alle å være basert på et nettverk av knutepunkter eller fokale plasser i omtrent 200 meters avstand fra hverandre. Hvis det en by som fremfor noen illustrerer denne fotgjengerbaserte strukturen, er det Venedig, som vist i figur 5.6.

Ikke bare viser denne byen en fotgjengerbasert bystruktur, men denne strukturen representerer også en introversjon i forhold til byens kanalsystem, på samme måter som kjøpesenteret i større bysentra ofte er blitt introvertet i forhold til det omkringliggende trafikksystem. Man kan selvsagt ikke, som også antydnet av Maitland, dermed ta det for gitt at det moderne kjøpesenter er modellert etter den typiske europeiske middelalderby, men det øker interessen for hvorledes sammenhengende fotgjengerstrukturer eventuelt kan etableres for å integrere ulike senterformater med en eksisterende by- eller tettstedsstruktur. I de nyere tid har vi da også sett en del ulike strategier for slik integrasjon.

Maitland diskuterer en del forsøk på sammenhengende utvikling i en del større byer i Nord-Amerika og Europa (Maitland 1985:153-161). Selv om disse ligger noe tilbake i tid, illustrerer de allikevel tydelig hvilke betingelser som må oppfylles. Den viktigste lærdom er sannsynligvis at et sammenhengende fotgjengernettverk ikke er tilstrekkelig i seg selv. I de fleste tilfellene er dette nettverket blitt utviklet som et *sirkulasjonssystem* for fotgjengere, ofte basert på passasjer under grunnen eller skywalks over trafikkerte gater. Men det har ikke blitt utviklet et tilsvarende *organisasjonssystem* basert på utvikling av knutepunkter med aktiviteter eller funksjoner med jevne mellomrom, som kunne ha gitt nettverket en følelse av plass og hierarki i systemet. Det hele ender opp som et ustrukturert nettverk av korridorer uten å besitte gatens vitalitet.

FIGUR 5.6
Knutepunktstruktur for Venedig (Kilde: Maitland 1985)



KONKLUSJON

I kapittel 1 pekte vi på at deler av den sosiologiske litteratur har vært dominert av forestillingen om stedsutvikling drevet av kapitalens iboende logikk og hypermobilitet med negative konsekvenser for stedsutvikling og lokalt fellesskap. Steder, særlig sentrumsområder, blir mer og mer likt hverandre som en følge av tiltagende globalisering. Men ser vi på handel og stedsutvikling som et sosio-kulturelt felt som vi gjorde i figur 5.1, er det en rekke mulige sammenhenger som etter vårt syn ignoreres når det gjelder synet på nærings- og stedsutvikling.

Luhmanns sosiale systemteori, som vi presenterte utdrag av i kapittel 3, gir etter vår mening et bedre og mer nyansert grunnlag for å forstå denne type steds- og næringsutvikling. I kapittel 5 har vi fått bekreftet dette. Basert på Longstreths omfattende casemateriale ser vi en næring preget av omfattende differensiering med hensyn til nye senterformater. Vi finner i liten grad grunnlag for å påstå at dette er en utvikling som i hovedsak er drevet av kapitalens iboende logikk og hypermobilitet, med ødeleggelse av lokalt fellesskap som resultat. Hvis det er noe som har drevet denne utviklingen er det kanskje først og fremst omfattende endringer i sentrumssystemets omverden, med omfattende befolkningsøkning og galopperende bilbruk.

Men vi er også fristet til å påstå at det er manglende evne til å skifte logikk med hensyn til kapitalanvendelse og kapitalmobilitet som like mye kan sies å være en årsak. Troen på at sentrums posisjon vil være evig og manglende evne til å observere og fortolke endringene i omverdenen preger utviklingen i første omgang. Når den først kommer i gang, er den i stor grad basert på tilfeldigheter, prøving og feiling, før den nødvendige kunnskap etter hvert utvikles.

Vi ser heller ikke noen omfattende nedbryting av lokalt fellesskap. Snarere kan vi si at det er mangelen på fellesskap i utgangspunktet som er en del av problemet, og det blir ikke noe bedre etter hvert. På mange måter kan vi si at det regionale kjøpesenteret representerer en form for utvikling av et fellesskap, i betydningen av en formell nettverksorganisasjon, og muligheter for nye, store grupper av konsumenter å finne et vareutvalg som tidligere var forbeholdt de formuende klasser.

Utviklingen av det regionale kjøpesenteret illustrerer eller bekrefter også Luhmanns påstand om betydningen av strukturelle koplinger og symbolske, generaliserte mediers betydning, og dermed også betydningen av generalisert kunnskap for praksis. Det er altså ingen "lokal teori" som utvikles, men et generelt, industrialisert konsept og organisasjonsform som reduserer usikkerheten for en rekke aktører, inkludert kunder. Det regionale kjøpesenter er effektivt som en diskursiv ressurs og en form for institusjonalisert praksis fordi det effektivt kopler to ulike strukturelle problemstillinger eller beslutningsproblemer preget av motsetninger: Funksjonell konfigurering av et senterkompleks, og spatial strukturering og integrasjon av kunde- og trafikkstrømmer.

Analysen synes også å bekrefte Luhmanns påstand som vi refererte i kapitel 3, at intet funksjonelt delsystem kan dominere et annet delsystem. Dette er også etter vårt syn en del av forklaringen på at verken marked eller hierarki synes å ha den nødvendige styrende eller koordinerende kapasitet til alene å kunne styre utviklingen, men må suppleres med en eller annen form for formell nettverksorganisasjon. Denne nettverksorganisasjonen klarer dette, fordi den blant annet kan basere seg på en *symbolsk, generalisert kjøpesenterdesign*, som effektivt integrerer forhold relatert til funksjonell differensiering og konfigurering av et senter, og i tillegg integrering av eksterne og interne kundestømmer. Øyensynlig greier ikke offentlige myndigheter og planleggingsorganer å utvikle begreper eller skjemaer for dette. Dette er en påstand vi vil søke å finne grunnlag for i neste kapitel. Samtidig er det et interessant spørsmål hva offentlige myndigheter egentlig foretar seg når de tilsynelatende ikke greier å styre effektivt.

6. EN SYSTEMKRITISK ANALYSE AV OFFENTLIG STYRING RELATERT TIL HANDEL OG STEDSUTVIKLING

INNLEDNING

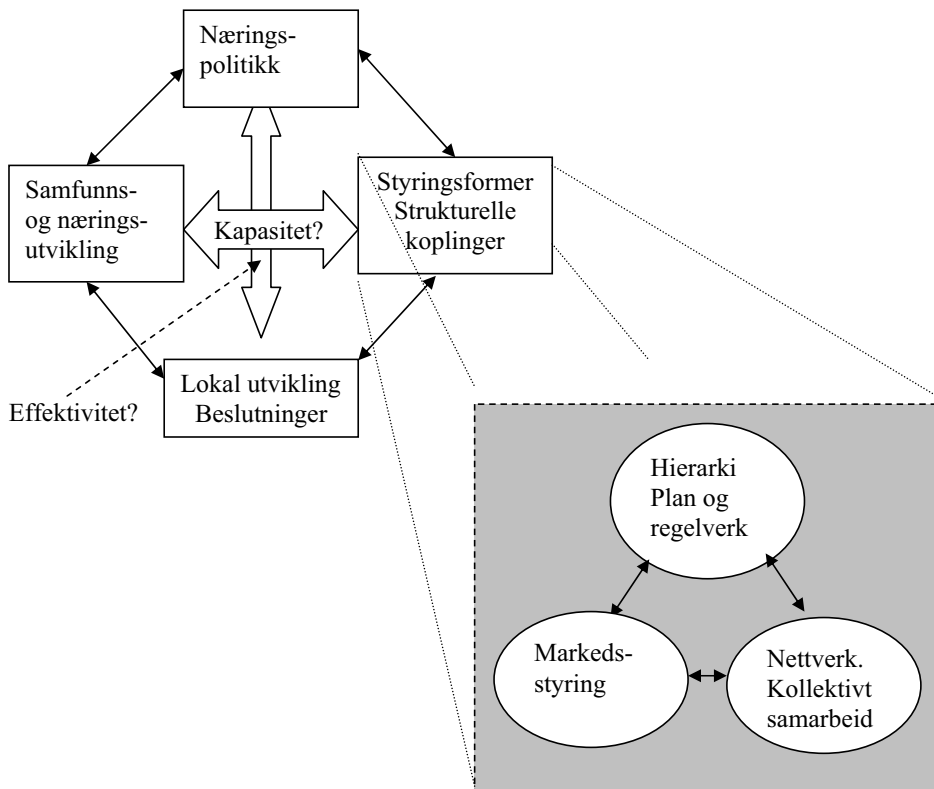
La oss innledningsvis oppsummere noen hovedtrekk fra vår gjennomgang av sentrumsutvikling i empirisk belysning som vi foretok i forrige kapittel:

- Vi var vitne til et system som ble utsatt for omfattende endringer i sine omgivelser: befolkningsøkning, industriell vekst, og endring i handlevaner basert på bilbruk. Dette representerte etter hvert et voksende dilemma for de lokale aktører: Hvorledes konfigurere et handelssentrum i forhold til et eskalerende behov i et større regionalt område? I et systemteoretisk perspektiv kan vi kanskje si at de ikke begrep kompleksiteten hverken i sine omgivelser eller internt i sin egen senterutvikling. Etter hvert finner det riktignok sted bredt anlagte reformforsøk innenfor arkitektur og samfunnsplanlegging, men disse taklet åpenbart ikke de praktiske problemer forbundet med bl.a. bilbruk, og vel heller ikke behovene, bl.a. arealbehov, knyttet til moderne massedistribusjon av varer.
- Slik sett kan vi si at dette foreløpig bekrefter Luhmanns påstand diskutert i kapittel 3 om at intet delsystem i det moderne samfunn kan utøve noen ledende funksjon overfor et annet delsystem. Det vi nemlig ser i dette caset er at det politisk/administrative delsystemet ikke greier å utvikle eller etablere strukturelle koplinger til delsystemet for handel og senterutvikling, som har tilstrekkelig kompleksitet til å takle den eksterne (omgivelsesmessige) og interne kompleksitet. Vi vil ikke dermed påstå at det politisk/administrative delsystem ikke kan påvirke andre delsystemer på noen som helst måte, og det gjenstår å finne ut hva slik påvirkning mest hensiktsmessig kan gå ut på. Men noen ledende funksjon er tydeligvis ikke uten videre mulig. Men foreløpig lar vi dette også være et åpent spørsmål for videre undersøkelser.
- I det følgende vil vi derfor se på hvorledes norske offentlige myndigheter, både sentralt og lokalt, velger mellom og rettferdiggjør ulike styringsformer for å påvirke eller styre regional og lokal utvikling. Vi velger da å se på styringsformer, i betydningen marked, hierarki, eller nettverk og andre kollektive former, som eksempler på strukturelle koplinger av delsystemer og organisasjoner i tråd med vårt systemteoretiske perspektiv gjort rede for i kapittel 3.

Vår oppfatning av styringsproblematikken kan illustreres med figur 6.1 på neste side. Vi viser her tre ulike former for styringsmodeller eller mekanismer for koordinering av aktiviteter. Styring er altså et spørsmål om koordinering av aktiviteter eller oppgaver som ellers opptrer eller utføres nokså uavhengig av hverandre, og hvor denne uavhengigheten er til hinder for gjennomføring av mer sentrale oppgaver eller fører til sløsing med ressurser. Styring har altså tradisjonelt vært et spørsmål om *effektiv* koordinering, det vil si i hvilken grad vi når de ønskede mål med de valgte innsatsformer, men etter vårt syn er styring i økende grad blitt et spørsmål om tilstrekkelig styrings- eller koordineringskapasitet. Man har også i økende grad begynt å innse, eller etter vårt syn bør innse, at verken marked eller hierarki, hver for seg eller i kombinasjon, har tilstrekkelig kapasitet til å koordinere moderne næringsutvikling, og særlig ikke handelsnæringens utvikling.

FIGUR 6.1

Oversikt over styringssystemet og styringsformer



Det systemteoretisk perspektiv indikerer også hva som kan være problemer forbundet med slik styring, blant annet:

1. Mange ulike målsettinger skaper lett problematiske avveiningsspørsmål. Tiltak som fremmer én målsetting kan samtidig ha negative virkninger på andre målsettinger. Hvis for eksempel best mulig tilgjengelighet til dagligvareforretning er én målsetting, og lavest mulig prisnivå en annen, vil disse to målsettingene ofte være innbyrdes motstridende. Offentlig styring vil slik sett være preget av dilemmaer eller paradokser.
2. Vurdering av tiltak er avhengig hvilken type styringsmodell man legger til grunn. Den statsvitenskapelige debatt har hatt en tendens til å konsentrere seg om marked og hierarki som de viktigste styringsmodeller, men det er også andre modeller som er aktuelle, eksempelvis ulike modeller for kollektive styringsformer og nettverk som vist i figur 6.1.
3. Denne modellen antyder altså to hovedproblemer knyttet til styring. Dels dreier det seg om effektivitet og spørsmål i hvilken utstrekning politikken målsetninger om lokal utvikling nås, og dels dreier det seg som nevnt om de valgte styringsformer egentlig har tilstrekkelig kapasitet (koordinerende og informasjonsbeholdende kapasitet) til å takle de problemer politikken står overfor når det gjelder omgivelsesendringer og næringsutvikling. De strukturelle koplinger må ha tilstrekkelig kompleksitet til å redusere den ubestemte kompleksiteten knyttet til ulike paradokser som styringen står overfor.
4. Planlegging og regulering som tiltak er heller ikke uproblematisk i seg selv og vi står overfor behov for avparadoksifisering, for å uttrykke det systemteoretisk. Planlegging krever på mange områder informasjon som i dag ikke er tilgjengelig, og regulering reiser spørsmål om hva man bl.a. skal regulere eller hvordan man skal redusere usikkerhet; gjennom å påvirke atferd eller prosess, eller gjennom å legge strukturelle forhold til grunn?

I Norge har vi liten erfaring med strategisk orientert politikk når det gjelder handelsnæringen. Handelsvirksomhet oppfattes stort sett som en form for servicevirksomhet på linje med helse og utdanning, og politikken er rettet inn mot å sørge for at vi har tilstrekkelig tilbud av nødvendige og standardiserte ytelser lokalt. Lokalisering av handelsvirksomhet er derfor stort sett en oppgave som på det offentlige plan ivaretas av region- og byplanleggingen. Det er derfor et spørsmål om denne er i stand til å ivareta

behovene til en næring som handelsnæringen, når vi innser at denne bør oppfattes som et dynamisk nettverk? I den følgende diskusjonen anlegger vi derfor et kritisk perspektiv på offentlig styring og knytter dette til det vi videre vil kalle et spesielt systemkritisk perspektiv bygget på Luhmanns sosiale systemteori (Luhmann 1995).

SYSTEMKRITISK ANALYSE AV STYRING

Etter vårt syn er det flere grunner til at Luhmanns sosiale systemteori er vel egnet som grunnlag for kritisk analyse av styringssystemer:

- Tar utgangspunkt i offentlige tekster og utforming av tematiske strukturer som uttrykk for strukturelle koplinger mellom politikk og andre samfunnssystemer.
- En systemteoretisk fokus på semantikken til de sentrale myndigheter avslører den underliggende kode, eller latente struktur, i de tilsvarende styringssystemer. I tillegg, gjennom å muliggjøre annen-ordens observasjon, utgjør det også et grunnlag for økt refleksivitet i studier av styring.
- Begreper som system/omverdens distinksjon og funksjonell differensiering muliggjør en analyse av skiftende semantiske strukturer og funksjonelle systemers evne til å tilpasse seg til sine omgivelser.

Som vi var inne på i kapitel 3 må vi i følge Luhmann forstå sosio-kulturell utvikling som en prosess rettet inn mot å transformere og utvide mulighetene for effektiv kommunikasjon, og som en konsolidering av betingelsene for konstruksjon av samfunn og sosiale systemer. Sosio-kulturell evolusjon, inkludert politikkformulering og regulering, kan dermed betraktes som et resultat av utviklingspress, basert på gjentatt eller ny kommunikasjon, som aksepteres som meningsfull, eller som representerer meningsfulle former for kommunikasjon. For å beskrive slike meningsfulle former for kommunikasjon, som samfunnet velger ut fra en horisont av muligheter, introduserer Luhmann begrepet *semantikk*. Den samfunnsmessige reproduksjon av kommunikasjon skrider frem gjennom at den er i stand til å velge sine bidrag til kommunikasjonen mer eller mindre automatisk eller selvstendig. Dette krever eller forutsetter et lager eller utvalg av temaer som er reservert for kommunikasjonsformål, og dette utvalget er nettopp det som utgjør semantikken. Den samfunnsmessige semantikk er altså nedfelt i begreper, i kulturelle meninger og symboler, i teorier, modeller, etc., som vi eksempelvis finner gjengitt eller representert i dokumenter og tekster, i tillegg til samtaler.

Et sosialt system, betraktet eller definert som et kommunikasjonssystem, er dermed en observasjon eller beskrivelse av omgivelsene eller samfunnet, med den oppgave eller funksjon å ta seg av kompleksiteten i disse omgivelsene. For å klare dette, må det sosiale system, betraktet som kommunikasjonssystem, besitte en tilstrekkelig intern kompleksitet. Slik kompleksitet vil som regel være avhengig den funksjonelle differensiering av systemet. I kritiske studier studerer vi hvorledes denne differensieringen oppnås gjennom utvikling av systemets semantikk eller tematiseringer, som fungerer som et grunnlag for kodifisering av kommunikasjon, og dermed virker bestemmende for valg av reguleringsstrategi i et styringssystem. I særlig grad er vi opptatt av hvorledes systemet oppfatter eller uttrykker styringsproblemer, og hvorledes forventninger til atferd hos ulike næringsaktører blir uttrykt innenfor semantikken, og hvilke konsekvenser dette får for mulighetene for lokal deltakelse i styringen.

I en slik systemteoretisk tilnærming ledes vi altså til å observere (gjennom annen-ordens observasjon) hvorledes nasjonale myndigheter, ofte med hjelp av såkalte eksperter, konstruerer en beskrivelse av det urbane handelssystem og omgivelsene, og hva slags forskjeller mellom systemet og omgivelsene (selv-referanser) dette resulterer i. Hvis vi ser nærmere på hvorledes slike observasjoner og forskjeller tematiseres, vil vi normalt være i stand til å identifisere flere ulike semantiske strategier for å takle den kompleksitet som systemet observerer i omgivelsene. I vår analyse av næringspolitikken etter krigen, basert på offentlige dokumenter, er vi således i stand til å identifisere flere slike:

- Konstruksjon og utnyttelse av systemiske motsetninger.
- Utnyttelse av temporale modaliteter.
- Utnyttelse av kommunikasjonens latente funksjon.

Men først vil vi se på hvorledes forhold relatert til byutvikling er blitt tematisert i nyere tid, det vil si hvilke byvisjoner og utopier som har preget norsk sentrumsutvikling og samfunnsplanlegging. Det er jo disse ideene vi i tilfelle må dekonstruere.

BYVISJONER OG URBANE UTOPIER SOM GRUNNLAG FOR OFFENTLIG PLANLEGGING

En sentral oppgave i kritiske studier er å finne ut hva som avgjør valget av styringsformer, særlig på sentralt hold. Mens man tidligere fokuserte på hvilke politiske eller dominerende interesser som hadde fått gjennomslag for sine krav til styring, er man i nyere

samfunnsvitenskapelig tenkning blitt mer interessert i hvilke idéer som styrer formuleringen av en politikk (klarleggingen av problemer og målsettinger) og valg av virkemidler (styringsformer) (Campbell 2002). Det er nødvendig å se på ulike typer av idéer (kognitive paradigmer, verdensbilder, normer, forståelsesformer, ideologier og politiske programmer) som kan tenkes å påvirke formuleringen av en politikk på et område.

I løpet av de siste to hundreår finner vi et fåtall dominerende tankeretninger når det gjelder byspørsmål og planlegging (Schiefløe 1994), så som:

- Utopismen og småbyen som ideal
- Funksjonalismen
- Den progressistiske planleggingsideologi
- Naboskapsprinsippet
- Drabantbydebatten og ny anti-urbanisme
- Den postmoderne reaksjon

Småbyen som ideal har sitt historiske opphav i den byveksten som fulgte i industrialiseringens fotefar, særlig i England og på Kontinentet. Uhemmet vekst i en tidsalder preget av økonomisk liberalisme ført med seg slum, forurensning og sosial nød. Norge ble sent industrialisert og fikk forholdsvis liten føling med den urbane elendighet, selv om en her hadde eksempler på helseskadelige, brannfarlige og usunne boligforhold. Men oppmerksomheten ble også rettet mot urbaniseringsprosessen som kilde til nedbryting av tradisjonelle sosiale mønstre, til svekkelse av familieband og oppsmuldring av autoritet. Det integrerende fellesskap, forutsigbarheten og stabiliteten i det sosiale liv ble opplevd som truet. Som kontrast til byens elendighet og trusselen mot det etablerte blir det vanlig å sette opp landsbygda og det agrare samfunn, som idylliseres i nasjonalromantikkens nostalgiske lengsler etter det som en gang var (Schiefløe 1994: 4-5).

I politikk, planlegging og forskning er det allikevel de negative sider ved byer og byliv som preger bildet. Idealistiske og filosofisk orienterte bytenkere opp gjennom tidene har således nesten uten unntak skildret sine idealsamfunn som småbyer, eller som avgrensede, selvforsynte enheter basert på integrasjon av bosted, arbeid, fritid og familieliv. Både politikere, filosofer og forfattere har i vesentlig grad forfektet synspunkter om småskala- og primærnæringsamfunnet som det gode, og storbyen som det onde. Men som påpekt av Schiefløe (1994:6) mangler disse oppfatningene i stor grad et empirisk fundament. Tvert om

er det snarere slik at den empirisk baserte byforskningen i hovedsak finner at bytilværelsen verken er preget av sosial isolasjon eller annen menneskelig vanskelighet.

Funksjonalismen har vært den dominerende retning i byplanleggingen i vår del av verden i dette århundret. Det kan være interessant å merke seg at dette representerer en politisk begrunnet fornyelse innenfor planlegging (Schiefløe 1994:9). Schiefløe viser her til et grunnleggende dokument fra en arkitektkongress i 1933, som fastslår at de samtidige byers kaos i vesentlig grad skyldes at det er privat initiativ og profittmotiv som er de dominerende krefter i utviklingen. Som alternativ stilles offentlig regulering og sosial solidaritet.

Den funksjonalistiske byvisjon betrakter byen som en helhet, eller som et system der ulike funksjoner søkes tilpasset hverandre på en best mulig måte. Byen forstås og oppdeles derfor etter fire grunnleggende funksjoner – bolig, rekreasjon, arbeid og transport. Menneskenes situasjon vurderes som bestemt ut fra tilfredsstillelsen av enhetlige og standardiserte behov som gir seg uttrykk i ulike typer aktiviteter, inkludert shopping. Dette betyr at funksjonalistiske byvisjoner opererer på to nivåer, nemlig makronivået (bynivået) og individnivået. For begge nivåer gjelder at de kan betraktes som bestående av oppsplittede funksjoner. Det som en med sosiologisk språkbruk kan betegne som bysamfunnets mellomnivåer, gis ingen eksplisitt behandling. Sosialt liv, bymiljø i videre forstand og byen som et samfunn av mangfoldige mennesker tillegges ikke betydning. Det samme kan man si om handel og forbruk. Funksjonalistisk planideologi framstår dermed som et tydelig eksempel på teknokratisk tankegang (Schiefløe 1994:11).

Funksjonalismen er også uttrykk for det man kaller en *progressistisk planleggingsideologi*. Med dette menes tro på fornuften og på vitenskapens muligheter til å skape et bedre samfunn. Et slikt vitenskapelig grunnlag ble satt opp som en motsetning til en utvikling styrt av privatøkonomiske interesser og industrialiseringens behov. For at de vitenskapelige argumenter skulle få gjennomslag, så man det samtidig nødvendig å ha en statlig myndighet som kunne gripe regulerende inn ved å gi det nødvendige lovgrunnlaget (Schiefløe 1994:10-11).

Om det kollektive nivå og forholdet mellom menneskene i byen gis liten plass i funksjonalistiske byidealer, står det til gjengjeld sentralt i det en kaller *naboskapsplanlegging*. Mens funksjonalismen ble skapt av arkitekter, kommer mye av grunnlaget for naboskapsplanleggingen fra samfunnsfagene, da særlig amerikanske sosiologer på slutten av 1920-tallet. Disse framhevet at løsningen på problemene med sosial desorganisasjon, manglende primære relasjoner og svekket sosial kontroll, måtte være oppbygging av boligområder som i sin struktur hadde landsbyen som ideal. Dette innebærer at områdene skal

være tydelig atskilt fra hverandre, de skal være av begrenset størrelse og samtidig være selvforsynt med institusjoner og de fleste servicefunksjoner. Naboskapsprinsippet er for øvrig, som påpekt av Schiefloe (1994:13) også forenlig med en funksjonalistisk planideologi. En kan derfor si at disse to byvisjonene utfyller hverandre: naboskapsplanleggingen gir en samfunnsvitenskapelig begrunnelse for boligutformingen i den funksjonalistiske planideologien.

Naboskapsenhetene som planleggingsprinsipp slo sterkt igjennom i de skandinaviske land, og har i stor grad vært retningsgivende for byplanlegging og byutvikling i de større byene. I Norge kom imidlertid de funksjonalistiske aspektene ved idéene til å bli de viktigste. Verken i arkitektutdanningen eller i utformingen av konkrete planer for byutvikling har det sosiologisk inspirerte teorigrunnlaget spilt noen betydningsfull rolle. I de første tretti årene etter den andre verdenskrig, som var den perioden da våre store byer fant sin form, ble utviklingen derfor styrt av en visjon som tilsier at byen skal være funksjonsdelt, at industri og tyngre næringsvirksomhet skal konsentreres i bestemte områder, at bysentrum skal reserveres for sentrale institusjoner og tjenesteyting, mens boligene skal samles i passelige store enheter i byenes utkanter. Systematisk oppfølging og kritisk drøfting av slike idealer var i de mest intensive utbyggingsperiodene stort sett fraværende (Schiefloe 1994:13). De sentrale boligområdene ble på femti- og sekstitallet nærmest avskrevet, dels fordi de representerte boligformer en ønsket seg bort fra, dels fordi disse arealene ble sett som ekspansjonsområder for næringsvirksomhet og trafikkformål.

Bosettingsmønsteret i Norge har gjennomgått betydelige endringer i de siste tiårene. Med strukturendringene i økonomien som viktigste drivkraft, har byer og tettsteder tatt i mot en nesten kontinuerlig flyttestrøm fra utkantområdene. Denne utviklingen var fram til ut på 1990-tallet imidlertid politisk uønsket, og både i politisk radikale og konservative miljøer var det utbredt enighet om at bosettingsmønsteret måtte bevares og at byveksten derfor måtte stoppes. Det framstår som et slags særnorsk paradoks at de viktigste bypolitiske målsettinger i etterkrigstiden kom til å bli utformet som regionalpolitikk. Det meste av oppmerksomheten ble konsentrert ikke om byutvikling, men om å hindre byenes fortsatte vekst (Schiefloe 1994:14).

I byene var det viktigste politiske problemet fra femtitallet og utover knyttet til et sterkt og vedvarende press på boligmarkedet. De viktigste årsakene til dette var innflytting og vekst i folketallet, sterk økning i antallet småhushold, økte krav til boligers størrelse og standard, og bortfall av boliger i eldre, sentrumsnære områder. Flere og bedre boliger ble de viktigste målsettinger for bypolitikken. Den funksjonalistiske planideologi og naboskapsprinsippet var

velegnete retningslinjer for å angripe boligmangelen, mens boligkooperasjonen ble det politiske instrument som både kunne ivareta utbyggingsoppgavene og være en garantist mot at boligspekulanter og private profittinteresser skulle få innflytelse. Resultatet ble drabantbyene.

Etter hvert som boligmarkedet i byene nærmet seg balanse, kom den offentlige oppmerksomheten til å dreie seg mer om kvalitet enn om kvantitet, og mer om bomiljø enn om boligtall. Fra slutten av sekstiåra kom det som vi kan kalle *drabantbykritikken* til å stå sentralt i debatten om byenes utvikling. På denne tiden ser vi i følge Schiefloe (1994) også hvordan samfunnsforskningen på en måte følger etter innflytterne fra landsbygda for å beskrive og forklare deres ulykkelige skjebne i den moderne betongjungelen. De nye bydelene i byenes ytterkanter ble av mange framstilt som menneskefiendtlige, barnefiendtlige, passiviserende og problemskapende. Leser en typiske sosiologiske bidrag i drabantbydiskusjonen, blir en i ettertid slått av hvordan disse nesten uten unntak a priori går ut fra et slags lokalsamfunnsideal i måten problemstillingene formuleres på. Det som framstilles som viktig i menneskers liv er boligområdet og relasjonene til naboer. Fravær av nabokontakt tolkes som sosial isolasjon, manglende opptatthet av nærmiljøet som fremmedgjøring. Byen som arena for utfoldelse og sosialt liv ut over det lokale gis liten, om noen plass. Det er antakelig få områder i sosiologien som i så stor grad har vært normativt dominert i følge Schiefloe (1994:17).

Både i Sverige og Norge ble drabantbykritikken også en kritikk mot funksjonalismen, og mot de løsninger funksjonalismen satte opp for boligbygging og byutvikling. Innenfor arkitekturfaget gir dette inspirasjon til to ganske klare og nye tendenser. Den ene gir seg utslag i nye prinsipper for utforming av boligområder, der ”tett-lav” kan stå som stikkord. Gjennom bygging av mindre grupperinger av hus omkring gågater og tun ønsker en å fremme tilhørighet og legge forholdene til rette for kontakt og sosial kontroll. Den andre tendensen er en økende opptatthet av det arkitekter gjerne omtaler som ”sosial” planlegging, der en fokuserer på mulighetene for å påvirke mellommenneskelige forhold gjennom bevisst bruk av fysiske strukturer, eksempelvis ved ideer om felles rom som samlingspunkt og møtested for beboerne.

I de senere år kan vi observere nye urbanistiske tankestrømninger og det vi kan kalle *en postmoderne reaksjon*: Drømmen om den levende by (Schiefloe 1994:19). Den kanskje mest kjente av de nye urbanistiske ideologer er Jane Jacobs, som i 1961 utgav ”The Death and Life of Great American Cities”. Hennes påstand var at funksjonalister og naboskapsforkjempere egentlig var anti-urbanister, dels fordi de propaganderte for landsbyidealer, og dels fordi de

ville ødelegge byens kvaliteter ved å splitte den opp, gjemme bort menneskene og fjerne den sosiale og aktivitetsmessige variasjon. Den moderne byplanlegging ledet etter hennes mening åpenbart i en uheldig retning og mange av svarene på byenes problemer mente hun å finne i kvaliteter knyttet til den tradisjonelle urbane livsform. Viktig er byenes mangfold, avveksling, inntrykksrikdom og mangefasetterte sosiale liv. Hun hevdet videre at en ikke måtte forveksle tetthet og trangboddhet. Byer med spredt lokaliserte boligområder og lav boligtetthet ville være byer uten livskraft. Hun la også sterk vekt på gatens og de åpne roms betydning som arenaer for aktivitet, kontakt og sosial kontroll. I motsetning til funksjonalistene mente hun at et levende bymiljø var avhengig av funksjonsblanding, som ville gjøre byen levende og spennende døgnet rundt.

I Norge er også et begrep som ”bymiljø” etter hvert kommet sterkere i fokus. Både i offentlig oppmerksomhet, politikk og forskning kan en spore et skifte tilbake til begynnelsen av åttitallet (Schiefloe op.cit.:21). Bevaring av eldre boligområder, rehabilitering og opprusting av offentlige rom er blitt sentrale målsettinger. Sentrale tema her er nettopp miljøet i og omkring gatene, og viktige virkemidler er rehabilitering, trafikksanering, åpningstider, gågater, offentlig liv, arrangementer og hendelser som kan få menneskene inn i bybildet. Typisk er også at strømmen av mennesker ut fra sentrum i noen grad er snudd.

Hvorledes har så alle disse ideene eller utopiene virket inn på innholdet i den offentlige politikk og valg av styringsformer etter krigen og frem til i dag?

EN KRITISK ANALYSE AV NORSK VAREHANDELS- OG SENTERPOLITIKK

Det er ingen enkel sak å studere hvorledes idéer påvirker et politikkområde. I et slikt opplegg vil vi se nærmere på det vi kan kalle semantikken for styring. Gjennom hvilke temaer søker man å sammenfatte og organisere observasjoner og beskrivelser av de forhold som skal gjøres til gjenstand for styring, og hvorledes velges temaer for å kodifisere ulike styringsproblemer? Hvilke dilemmaer står man overfor og hvorledes takles disse?

Vårt studiefelt er varehandels- og senterpolitikken etter siste verdenskrig, slik den kommer til uttrykk i offentlige dokumenter og utredninger, i første rekke stortingsmeldinger, offentlige utredninger (NOU-er) og departementale veiledninger. Etter en gjennomgang av politikken og slik den har endret seg, har vi funnet det hensiktsmessig å skille mellom og sammenlikne tre perioder:

1. Perioden 1945 – 1970: Politikk for økonomisk effektivitet.
2. Perioden 1970 – 1990: Politikk for regional og sosial likhet.
3. Perioden 1990 - 2003: Politikk for konkurransedyktig og bærekraftig byutvikling.

Denne periodeinndelingen må ikke tas altfor bokstavelig, men den antyder at hovedmålsetningen for den statlige styringen har endret seg en del i løpet av dette tidsrommet. Gjennomgangen antyder også at det er vanskelig å skille en diskusjon av varehandelens utvikling fra de tilsvarende regionale og urbane utviklingsspørsmål.

Selve datagrunnlaget for en slik analyse er altså tekster og dokumenter. Politikken er nedfelt i de ord og uttrykk vi finner der. Det er dette som utgjør politikken som et sosialt kommunikasjonssystem. For å finne ut hvilke samfunnsmessige og politiske målsettinger politikken søker realisert, og med hvilke virkemidler, søker vi å identifisere det vi kan kalle politikken *kodifisering*; det vil si hvorledes politikken tematiseres eller kodifiseres (gjennom bruk av distinksjoner) for å angi de relevante meningselementer som kjennetegner politikken. Følgende form for kodifisering eller inndeling i meningselementer vil bli benyttet i det følgende (etter Luhmann 1986:43-46):

- Kodens *form* antyder politikken hovedorientering og hva som søkes kommunisert. Den indikerer også de samfunnsmessige målsetninger som søkes realisert.
- *Kriterier for effektivitet* antyder hvilke kriterier man vil legge til grunn for styringen og hva som søkes oppnådd.
- Fastlegging av *problemområder* antyder hvorledes politikken takler styringsproblemer, inkludert avdekkede motsetninger, og situasjonsmessige betingelser for styring. I dette ligger også ofte en vurdering av årsaker og virkninger.
- Kodens *atferdsmessige forventninger* forteller oss hvorledes ulike aktører eller grupper av deltakere og individer oppfattes som styrt av motiver og interesser, og ha kontroll over sine handlingsområder.

En slik kode kan være mer eller mindre strukturert i form av en eksplisitt problemstruktur, som angir hvorledes ulike omgivelsesmessige betingelser og atferd virker inn på samhandlingen og strukturering av næringsvirksomhet, og dermed produksjon av ulike typer konsekvenser eller problemer.

Perioden 1945 – 1970: Politikk for økonomisk effektivitet

De første årene etter krigen var orientert mot gjenoppbyggingen av landet. Det var nødvendig å erstatte det som var blitt brukt eller gått tapt under krigen. Hovedmålsettingen for den økonomiske politikken var derfor å fremme rask vekst og rasjonell utnyttelse av nasjonale ressurser. Det ble imidlertid etter hvert klart at for det regjerende Arbeiderparti var rasjonell utnyttelse ensbetydende med sosialisering av industrien og tilsvarende favorisering av samvirkebevegelsen innenfor varehandel. Som støtte eller begrunnelse for dette normative eller utopiske idealet ble det fra flere hold innenfor Arbeiderpartiet uttrykt stor skepsis til private kjøpmenn, som etter deres mening generelt sett var å betrakte som upålitelige og opptatt av å snyte på innkrevd omsetningsavgift (Hodne 1989).

Reguleringen etter krigen var i hovedsak basert på prisregulering. Regjeringen iverksatte i 1945 en ny lov om prisregulering, den såkalte "Lex Thagaard" som var i effekt fram til 1953. Lex Thagaard var en fullmaktslov, hvorved Stortinget ved fullmakt delegerte sin lovgivningsmakt til regjeringen, ved Prisdirektoratet. Prismyndighetene fikk bl.a. adgang til å forby innskrenkning eller stans i produksjonen, påby bedrifter å fremstille visse varer, bestemme nedlegging eller etablering av bedrifter i Norge, pålegge avgifter i prisreguleringsøyemed, de såkalte prisutjevningsavgifter, og videre å inndra utilbørlig fortjeneste, uansett om prisene var lovlig. Slike fullmakter gikk langt utover det noen sivil regjering i Norge noensinne hadde tillatt seg i fredstid, til tross for motstand fra flere hold. Gunnar Jahn, direktør for Statistisk Sentralbyrå, skal ha uttalt at "Thagaard arbeidet for en slags fascistisk stat med seg selv på toppen" (Hodne 1989:247). Også i et europeisk perspektiv skilte den norske fullmaktslovgivning seg ut. Pris- og avansereguleringen i Norge gikk lenger enn i andre sammenlignbare land.

Pris- og avanseregulering var bare en av flere former for styring og regulering. I lys av vareknappheten like etter krigen var regulering nødvendig, uansett markedsforhold. Arbeiderpartiet lanserte imidlertid virkemidler ut over markedstiltak. De kunne nyttes til å erstatte markedsmekanismen rent allment. Et slikt virkemiddel var bl.a. *statskapitalisme* med statlig overtagelse av private og tyske anlegg, og direkte statlige investeringer i nye foretak.

Den statlige styringen førte imidlertid til en tilsvarende etablering av administrativ kapasitet innenfor den private sektor. Dels var dette en følge av at statlige organer manglet kapasitet, eller alene var ute av stand til å ivareta koordineringen av gjenreisningsarbeidet og utviklingen av handelsnæringen. Men dels var dette også et resultat av at private organisasjoner, inkludert Norges Handelsstands Forbund, NHF, gikk inn i samarbeid med

statsmyndighetene. Til dels i nye fora, og mer regelmessig enn før krigen, møttes nå talsmenn for statsadministrasjonene og elitene i næringsorganisasjonene til fortrolige drøftelser om vedtak og handlingslinjer som forsyningsoppgavene og gjenreisningen gjorde aktuelle. I etterkrigstiden fikk næringsorganisasjonene en voldsom økning i sine oppgaver. Dette korresponderte med den voldsomme oppsvulmingen av statlige reguleringer som Arbeiderpartiet innførte. Men NHF ansatte også en gruppe sosialøkonomer i egne forsknings- og opplysningsinstitutter, på linje med Rederforbundet og Industriforbundet. De sørget for motargumentasjonen mot regjeringens planøkonomer.

Arbeiderpartiet hadde for øvrig slett ikke planer om å privatisere importhandelen etter at vareknappheten var slutt. I sine valgtaler høsten 1945 nevnte Einar Gerhardsen en rad importbransjer som tvert om skulle sosialiseres. Utviklingen ble imidlertid annerledes, fordi britene høsten 1945 krevde avvikling av de alliertes statshandel, noe Arbeiderpartiregjeringen i Norge måtte bøye seg for.

Når det gjelder den strukturutvikling som etter hvert kom til å prege varehandelen, så må den også sies å være et resultat av en bevisst politikk. Hovedmålet for den økonomiske politikken var som nevnt å fremme rask vekst og rasjonell utnyttelse av landets ressurser, Dette gjaldt også varehandelen, noe som kom til klart uttrykk da det i 1947 ble oppnevnt en offentlig komité med mandat å utrede spørsmålet om rasjonalisering av varehandelen, den såkalte Varehandelskomiteen. Bakgrunnen for denne oppnevningen finnes bl.a. gjengitt i St.meld.nr. 83 fra 1954: *Om tiltak for å fremme...* (Hodne 1989:254-287). Om den særegne småbedriftsstrukturen i varehandelen heter det: "En slik bedriftsstruktur representerer særlige effektivitetsproblemer, som bare delvis vil være mulig å løse tilfredsstillende. Både Bedriftstelingen i 1936 og andre statistiske undersøkelser viser som et alminnelig trekk at effektiviteten av arbeidskraften i handelen, målt som omsetning pr. sysselsatt, nesten uten unntak stiger med voksende bedriftsstørrelse. I detaljhandelen med matvarer, som representerer den betydeligste sektor innen varehandelen, har bedrifter med 2-3 sysselsatte gjennomsnittlig bare halvparten så stor omsetning pr. sysselsatt som bedrifter med 6-10 eller flere ansatte." Videre heter det meldingen: "Det offentlige initiativ på området vil derfor i stor grad bestå i å legge forholdene til rette for dette rasjonaliseringsarbeidet."

Varehandelskomiteen avga tre innstillinger som dannet basis for flere offentlige forskrifter, bl.a.:

- Opphevelse av forbudet mot filialdannelse (1951).
- Forbud mot bindende bruttopriser fra ledd til ledd (1957).

- Forbud mot konkurransereguleringer av priser og avanser (1960).

I tillegg til å hindre konkurransebegrensning gjennom eksisterende pris- eller avanseregulering, var komiteen opptatt av mulighetene for en strukturrasjonalisering av varehandelen, særlig gjennom bedre samarbeid av engrosleddets og detaljleddets virksomhet.

Det er dermed også klart at den strukturendring som fant sted i varehandelen i perioden etter krigen fram mot begynnelsen av 70-tallet var et resultat av en bevisst politikk og ikke kom av seg selv. Politikken utforming var basert på en forholdsvis enkel semantikk, uttrykt ved klare mål og virkemidler i en tilsvarende enkel og effektiv tematisering. Politikken formulering synes ikke å ha vært preget av særlig konflikt eller systemiske motsetninger. Det var eksempelvis intet uttalt mål å bevare en eksisterende småbedriftsstruktur.

Hvilken *kode* for næringsutvikling representerer så denne perioden? For det første ser vi at kodens *form* har karakter av å være orientert mot et ideal: Et sosialistisk samfunn, hvor det sentrale *kriterium for styring* er effektiv og rasjonell utnyttelse av ressurser, fortrinnsvis i kooperative og pålitelige handels- og utsalgsformer.

Når det gjelder *problemområder*, var koden i liten grad orientert mot behovet for innovasjoner og teknologisk utvikling. Langtidsprogrammet for fireårsperioden 1954/57 uttalte riktignok bl.a. at ”Næringen må i hovedsaken selv ta ansvaret for rasjonaliseringen. Staten må søke å legge forholdene til rette for en gunstig utvikling og har viktige oppgaver i forbindelse med produktivitetsundersøkelser, veiledningstjenester og fagopplæring”, men i realiteten ble det næringen selv, godt hjulpet av utenlandske, i første rekke amerikanske eksperter, som la forholdene til rette for rasjonaliseringsarbeidet.

Koden uttrykker også *atferdsmessige forventninger* som stort sett er negative når det gjeldt private kjøpmenn og privat, markedsbasert virksomhet. Fremtiden lå i sosialisering av det private næringsliv. På mange måter var utviklingen i denne perioden en ideologisk kamp om styringsformer, i hvert fall slik det beskrives av Hodne i NHF's jubileumsskrift (Hodne 1989:280-81): ”Det store ideologiske oppgjør om økonomisk system etter krigen kom da regjeringen Oscar Torp la frem lovutkastet til pris- og rasjonaliseringslovene i mars 1952. Utfallet av striden 1952-53 ble et politisk kompromiss. Vi kaller dette arrangementet for *blandingsøkonomien*. Det innebar at Arbeiderpartiet, under en del indre dissens, droppet sosialisering, og godtok et privateid næringsliv, avstemt for det meste etter markedsprinsipper. Der var imidlertid sterke innlag av overordnet politisk styring, etter keynesiansk oppskrift. De tok sikte på en omfordeling av godene til fordel for svake grupper og regioner, under stikkordene full sysselsetting, økonomisk vekst og rettferdig fordeling.

Perioden 1970 – 1990: Politikk for regional og sosial likhet

I tiden etter fremleggelsen av Varehandelskomiteens innstillinger i 1950-årene fant det ikke sted noen omfattende offentlig drøfting av mål og midler for strukturutviklingen i varehandelen, selv om komiteen hadde understreket det manglende engasjement fra myndighetenes side og fremhevet at varehandelen i kraft av sin samfunnsøkonomiske betydning burde vies stor oppmerksomhet fra det offentlige. Det offentlige engasjement hadde i nærmere 20 år vært relativt beskjedent.

En av grunnene til denne holdningen fra myndighetenes side var sannsynligvis at næringens egne organisasjoner gikk inn for en politikk hvor næringen i størst mulig grad burde utvikle seg fritt med minst mulig inngrep fra myndighetenes side. Men etter hvert skjedde det endringer i myndighetenes holdning overfor varehandelen i tråd med nyorienteringer som fant sted når det gjaldt de mer generelle politiske målsettinger.

Behovet for å se varehandelen i en videre samfunnsmessig sammenheng understrekes i St.meld.nr. 8 1975-76: "Målsettingen for handelsnæringen må være å sikre at alle befolkningsgrupper får et forsvarlig nærservicetilbud. Dette innebærer bl.a. at handelsnæringen må vurderes i en bredere samfunnsmessig sammenheng enn hittil slik at den videre utvikling skjer i samsvar med gjeldende regional- og distriktpolitiske mål. I denne forbindelsen vil en peke på at tiltak innen servicesektoren kan nyttes som virkemiddel med sikte på å bevare eller fremme et bestemt bosettingsmønster."

Varehandelens forhold til forbrukerne ble gitt en bred vurdering i Langtidsprogrammet 1974-77. Det pekes her på de negative virkningene av store strukturendringer over kort tid, og det heter videre: "Eksempelvis har den økte effektiviseringen ikke bare vært til fordel for forbrukerne. Blant annet har den medført at funksjoner, som tidligere ble utført av handelen, er ført over på forbrukerne. Så lenge forbrukerne ikke lenger har valget mellom selv å utføre disse funksjonene eller lar handelen utføre dem for seg, er dette et tilbakeskritt. Den sterke nedgangen i antallet butikker, noe som særlig har rammet de mindre dagligvareforretningene, har nødvendigvis ført til lengre avstander for forbrukerne til innkjøpsstedet og nedskjæringen av servicenivået i dagligvarehandelen synes å ramme de samme forbrukergruppene – de gruppene som tåler det minst."

At konsentrasjonen særlig rammer de ressursvake gruppene, ikke bare i utkantsområdene men også i byene, fremheves ytterligere i St.meld.nr. 8 for 1975-76. Her heter det også om butikkens miljømessige betydning: "I denne forbindelse skal en også nevne at nærbutikkene

og landhandelen har vært et vesentlig innslag i det lokale miljøtilbud. For mange vil derfor bortfall av dette tilbudet også bety at trivselen blir redusert”.

Konsentrasjonen innenfor varehandelen og konsekvensene i forhold til industrien omtales i St.meld.nr 67 for 1974-75 om norsk industris utvikling og fremtid. Her heter det:

”Varehandelen representerer omsetningsleddet for en lang rekke industriprodukter, og samspillet mellom denne sektoren og industrien har således stor betydning for den industrielle utvikling. Også innen varehandel har en sett klare tendenser i retning av konsentrasjon, noe som har kommet til uttrykk gjennom dannelsen av store grossistfirmaer, kjede- og filialforetak. Dette har medført at forholdet mellom varehandel og industri har endret seg, slik at omsetningsleddene gjennom sin innkjøpspolitikk i høyere grad enn før former den industrielle utvikling. Utenlandske selskaper har spilt en relativt aktiv rolle i denne sammenheng.”

I sum vil vi innledningsvis altså konstantere at mens det på 1950-tallet og størstedelen av 1960-tallet var den økonomiske effektivitet som ble vektlagt, ble myndighetenes holdning forandret frem mot 1970-tallet og deretter. Oppmerksomheten rettes stadig mer inn mot de indirekte virkningene av strukturendringene, eller rettere sagt det som oppfattes som indirekte virkninger eller tillegges betydning som indirekte virkning. Dette var åpenbart med å danne grunnlag for oppnevning av et offentlig utvalg i 1973 til å utrede konsekvensene av konsentrasjonen innen varehandelen, det såkalte *Konsentrasjonsutvalget*. Utvalget ble gitt følgende mandat:

- å belyse årsakene til konsentrasjonen i varehandelen – så vel den geografiske som den bedriftsmessige
- å vurdere virkningene denne kan få for handelsnæringen, forbrukerne og samfunnsutviklingen
- å vurdere om de eksisterende muligheter for offentlig styring av strukturutviklingen innen varehandelen er tilstrekkelig til å fremme en sunn utvikling for næringen, forbrukerne og samfunnet
- om nødvendig fremme forslag om tiltak som kan øke sentrale som regionale myndigheters muligheter til å føre en mer bevisst varehandelspolitikk

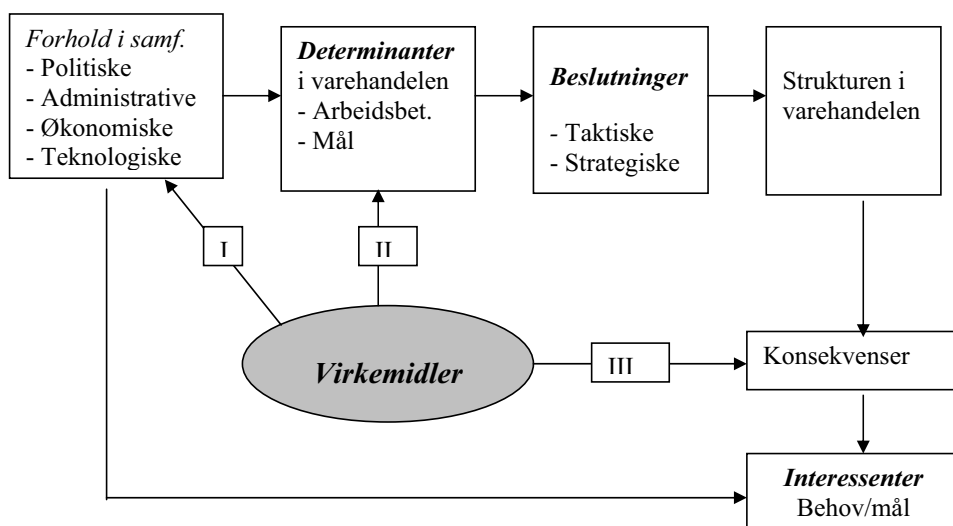
Mandatet reflekterer altså de endrede holdninger som vi finner uttrykt hos myndighetene etter hvert frem mot 1970-tallet, men reiser også spørsmålet om det eksisterer muligheter for en offentlig styring som er tilstrekkelig for å fremme en sunn utvikling, hva nå denne

sunnheten skulle gå ut på. Utvalget avga sin hovedutredning i 1977, som foreligger som *NOU 1977:9: Varehandelen, forbrukerne og samfunnet*.

Vi skal i det følgende sitere en del fra denne utredningen fordi den spenner vidt og illustrerer de fleste problemer forbundet med utvikling av en effektiv semantikk for styringsformål, og fordi den tar opp og foregriper en rekke av de problemstillinger og dilemmaer som også preger dagens politikk og styring.

Problemstruktur. Som vi var inne på viser en kode for en bestemt politikk eller politikkområde hvorledes ulike former for mening kan tillegges ytringer og temaer som vi finner i de politiske kommunikasjoner. En videre strukturering av politikken finner sted når ulike meningselementer inngår som elementer i en *problemstruktur*, eller det vi kan kalle en årsaksvirkningsmodell slik vi ser i figur 6.2. Slike problemstrukturer blir gjerne utviklet i forbindelse med forsøk på å utvikle en politikk for et område, og representerer da et opplegg for å observere og tematisere sammenhenger mellom samfunnsmessige forhold, problemområder og løsninger.

FIGUR 6.2
Konsentrasjonsutvalgets problemstruktur



Grunnleggende årsaksforhold. Utvalget skal i følge mandatet belyse årsakene både til den bedriftsmessige og den geografiske konsentrasjonen innenfor varehandelen, som man

antar er den viktigste hindring for regional og sosial likhet. Utvalget velger å skille mellom følgende hovedkategorier av grunnleggende årsaksforhold:

- etterspørselsforhold
- økonomiske, teknologiske og organisasjonsmessige forhold på bedriftssiden
- politiske/institusjonelle forhold

Det er disse som utgjør endringene i varehandelens arbeidsbetingelser. Blant etterspørselsforholdene finner vi endringer i realinntekt og forbruksmønster, befolknings- og bosettingsutvikling, mobilitet, og innkjøpsmønster og kjøpevaner. De viktigste endringene finner en etter utvalgets mening på det teknologiske og økonomiske området. Den tekniske utviklingen i varetransport, varehåndtering og vareekspedisjon, og styringssystemer har lagt grunnlag for stordriftsfordeler både på engros- og detaljleddet. På forbrukersiden har massebilisme og den økende mobiliteten som er en følge av denne, økt detaljforretningenes potensielle geografiske kundeområde. På det økonomiske området har et sterkt økende lønnsnivå skapt et kostnadspress som søkes løst ved å erstatte arbeidskraft med teknisk utstyr, mens økt kjøpekraft har ført til stigende krav om bredde og dybde i sortimentet. Disse to økonomiske forholdene har sammen virket sterkt i retning av å øke bedriftenes størrelse. Ved siden av dette har selve befolkningskonsentrasjonen skapt grunnlag for varehandelsmessig konsentrasjon, spesielt i detaljhandelen.

I stor grad ser vi altså her de samme omgivelsesendringer som vi refererte i kapittel 4 vedrørende Los Angeles området. Vi merker oss også at når det gjelder politiske/institusjonelle forhold som mulige årsaker, diskuteres dette overhodet ikke av utvalget.

Forbrukernes situasjon. Utvalget ser her tre problemområder. For det første vil økt geografisk konsentrasjon i varehandelen kunne svekke tilbudet av sentrale nødvendighetsvarer til visse forbrukergrupper. Dette gjelder særlig ressursvake forbrukergrupper (eldre, uføre og andre med liten mobilitet) og store forbrukergrupper i spredt bebygde områder. For det andre synes det, i følge utvalget, sannsynlig at geografisk konsentrasjon og nye salgsformer bidrar til å svekke det sosiale miljøet i mange lokalsamfunn, både i byene og i mer spredt bebygde områder. For det tredje ser utvalget en konflikt mellom kravet til produktivitet i varehandelen på den ene siden, og kravet om likeverdighet i tilbudet og miljøkravet på den andre siden.

Foretakenes situasjon. Utvalget ser konflikter i distribusjonssystemet som en kamp mellom et ”industrielt koordinert” system og det ”tradisjonelle” system. Det første av disse er karakterisert ved spesialisering, massesalg og masseproduksjon, og vertikal og horisontal integrasjon og koordinering. Det tradisjonelle system er representert ved små, selvstendige enheter. De to systemene eksisterer side om side i norsk varehandel, men det tradisjonelle system er på vikende front. For foretakene betyr dette, i følge utvalget, at tidligere selvstendige enheter i økende grad kommer i avhengighetsforhold til andre, ressurssterke enheter. Utviklingen kan skape betydelige sosiale problemer for de mange som er knyttet til småforetak, som må gi opp i konkurransen.

Lokalsamfunnenes situasjon. Den geografiske uttynning i butikkbestanden kan føre til at en del lokalsamfunn svekkes, både økonomisk og miljømessig. Et annet mer langsiktig problem er at lokalsamfunnenes påvirkningsmuligheter på servicetilbudet kan svekkes som følge av konsentrasjon i varehandelen. Sentral planlegging av butikknettene kan få slike konsekvenser. En slik utvikling synes også klart å være i strid med distriktpolitiske mål og ønsket om økt nærdemokrati og nærstyring.

Utvalget nevner også en rekke andre spesielle problemer som utviklingen i varehandelen kan skape for mer generelle samfunnsmessige mål, bl.a.:

- Manglende demokratisk styring.
- Negative distriktpolitiske virkninger.
- Kostnadsoverveltning på forbrukerne.
- Økt bruk av privatbil.

Påvirkningsmuligheter. I denne sammenheng uttrykkes det også som et sentralt problem å finne direkte og indirekte styringsmidler som både er politisk akseptable og effektive. På mange måter kan man kanskje si at utvalgets egentlige oppgave var å finne ut om varehandelen i det hele tatt var styrbar og i tilfelle hvorledes. Mye av dette vil henge sammen med hvorledes utvalget definerer sin problemstruktur og bruk av virkemidler.

Utvalgets hovedkonklusjon er således at problemene i hovedsak kan føres tilbake til varehandelens tilpasning. Denne tilpasningen er et resultat av ulike aktørers beslutninger. En rekke ulike beslutninger adderes opp og fører samlet til de strukturelle endringene i næringen. Dette betyr etter utvalgets mening at mange av virkningene av tilpasningen ikke er påtenkt av beslutningstakerne. Hver enkelt tilpasser seg ut fra ønsket om å gjøre det best mulig for seg

selv. Innen rammen av vårt økonomiske system har ingen av beslutningstakerne i varehandelen mulighet eller ansvar for å vurdere totalresultatet av tilpasningsmulighetene.

Utvalget mener at årsaken til tilpasningen i prinsippet finnes på tre plan:

- a) Aktørenes mål og ønsker
- b) De arbeidsbetingelsene aktørene står overfor (eller mener de står overfor)
- c) Virkningene av at en rekke beslutningstakere tilpasser seg uten oversikt over, eller ansvar for totalvirkningen

Når det gjelder a), er disse etter utvalgets mening så sterkt knyttet til det generelle økonomiske, politiske og sosiale miljø at utvalget mener det er liten grunn til å tro at det er mulig å endre mål og ønsker uten å endre hele samfunnssystemet. Vi har en blandingsøkonomi der markedssystemet bygger på konkurranse. De aktører som vil overleve i dette systemet vil for eksempel måtte ha sikring av en akseptabel avkastning på investert kapital som sitt langsiktig hovedmål. Dette er en innebygd forutsetning, som det i praksis er lite å gjøre ved, med mindre en endrer hele markedssystemet. Utvalget mente at det falt utenfor utvalgets mandat å ta dette opp til drøfting.

Når det gjelder c), synes det urealistisk å anta at en kan kreve at aktørene tar vesentlig hensyn til totalvirkningen av sin tilpasning. Uten at utvalget dermed vil frita de enkelte aktørene for ansvar, synes det lite effektivt å forsøke å løse disse problemene ved å søke å endre de mål og normer som beslutningstakerne i varehandelen legger til grunn for sin tilpasning. For å illustrere dette synes det etter utvalgets mening for eksempel urealistisk å "anmode" kjedene om ikke å ekspandere, å "be" leverandørene om å bruke transaksjonsvilkår som sikrer de mindre butikkene, å "be" en varehuskjede være mindre aggressiv i sin markedsføring for å verne nærbutikkene i området, osv.

Utvalget mener derfor at en effektivt bare kan påvirke varehandelens arbeidsbetingelser. Dette er også etter utvalgets mening i samsvar med det andre hovedelement i vårt blandingsøkonomiske system, nemlig at samfunnet gjennom forskjellige tiltak påvirker aktørenes arbeidsbetingelser slik at deres beslutninger eller atferd blir i samsvar med samfunnets interesser.

En vesentlig del av forklaringen på den utviklingen utvalget ser i varehandelen er å finne i det utvalget kaller en innebygd logikk i markedssystemet. Med systemlogikk mener utvalget her det forholdet at *aktørene tvinges eller ledes til bestemte beslutninger, uavhengig av deres egne egentlige ønsker* (vår uthevelse). Utvalget har funnet en rekke eksempler på slike mekanismer i varehandelssektoren. Eksempelvis nevnes at vekst synes å være en logisk

nødvendighet for mange foretak for å holde tritt med kostnadsutviklingen. Et annet nærliggende eksempel for utvalget er at den enkelte forbruker benytter seg av lavpristilbud i store forretninger og dermed river vekk grunnlaget for den nærbutikken den samme forbruker ofte ønsker å beholde.

Virkemiddeltyper. Hvis en fra samfunnets side ønsker å påvirke utviklingen i varehandelen, er det etter utvalgets mening prinsipielt mulig å gripe inn på tre punkter i årsaksvirkningskjeden, slik det er illustrert i figur 6.2. Av det som er nevnt tidligere av utvalgets argumentasjon, følger det at effektive virkemidler stort sett er virkemidler av type II i figur 6.2, som er rettet inn mot varehandelens arbeidsbetingelser. Utvalget diskuterer tre typer aktuelle tiltak innenfor denne gruppen av virkemidler:

1. Tiltak rettet inn mot regulering av transaksjonsvilkår.
2. Tiltak vedrørende offentlig planlegging og regulering.
3. Etableringskontroll og konsesjonsordninger

Når det gjaldt *regulering av transaksjonsvilkår* var utvalget i utgangspunktet åpenbart i noe tvil om nytten og nødvendigheten av ulike former for tiltak, men ved å postulere manglende evne hos foretak til å vurdere konsekvenser av sine beslutninger, og manglende evne hos visse grupper av forbrukere til å foreta rasjonelle valg, var utvalget i stand til å sette frem forslag om en rekke tiltak.

Den samme tvilen gjør seg imidlertid ikke gjeldende når det gjelder betydningen av fysisk økonomisk planlegging og etableringskontroll, til tross for at det på dette tidspunktet, og heller ikke senere for den saks skyld, foreligger noen dokumentasjon av effekten av slik planlegging og eventuelle problemer knyttet til etableringskontroll. Når det gjelder *fysisk økonomisk planlegging* peker utvalget således på at det er sterke interessemotsetninger til stede når det gjelder lokalisering og dimensjonering av varehandelen. Konfliktene kommer etter utvalgets mening til uttrykk mellom aktører i de forskjellige deler av systemet, men også mellom interessenter innenfor det enkelte delsystem, eksempelvis mellom ulike kjøpmannsinteresser. Det synes derfor vanskelig å oppnå en samfunnsmessig optimal løsning.

Det er i denne sammenheng den offentlige planlegging kommer inn som et virkemiddel og etter utvalgets mening i virkeligheten representerer det grunnleggende politiske styringsredskap. Planleggingen må ha til oppgave å avdekke konfliktene i så god tid at de kan få en akseptabel løsning, vurdert i et samfunnsmessig perspektiv på lengre sikt. Utvalget fremhever særlig mulighetene ved hjelp av planlegging å:

- Sikre akseptabel nærservice for befolkningen både i byområder og de spredt bosatte områdene.
- Sikre en ønsket geografisk fordeling av økonomiske aktiviteter.
- Sørge for effektivitet og fornuftig ressursbruk i videste forstand i varedistribusjonen.
- Sikre samfunnsmessig kontroll med utviklingen på så vel oversiktlig som lokalt nivå.

Utvalget nevner riktignok at offentlig planlegging bare kan bidra til å påvirke deler av årsaksforholdet, men når det gjelder nærservice er likevel planleggingens rolle sentral. Problemene på dette området kan også etter utvalgets mening føres tilbake til samfunnsmessig uhensiktsmessig lokalisering og ikke minst dimensjonering av andre varehandelsbedrifter og bruk av tvilsomme konkurransemidler i kampen om kundene.

Videre mener utvalget at denne situasjonen har oppstått fordi det er blitt gitt sjenerøse rammebetingelser til stordriftsformene fra de offentlige myndigheter. Dette medfører store samfunnsmessige kostnader som endog kan overstige merkostnadene ved lavere bedriftsøkonomisk effektivitet i andre, mer kundenære tilbudsformer. Utvalget gjør imidlertid intet forsøk på å dokumentere eller beregne disse "store samfunnsmessige kostnadene". Det gjentas at bare gjennom en bevisst planlegging er det mulig å sikre en så variert butikkstruktur som mulig og tilnærmet beste lokaliseringsløsninger.

Når det gjelder opplegg og innhold av planleggingen vil utvalget som minstemål for planlegging av varehandelen foreslå offentlig utarbeidet analyse av befolkningens behov for dagligvarer i de enkelte kommuner over en tidsperiode som tilsvarer perioden for kommuneplanen. Også de øvrige varehandelsbransjer bør tas med i analysen for å se serviceutbyggingen i videst mulig sammenheng. Utvalget er av den mening at offentlig planlegging av varehandelen i første rekke hører hjemme på kommune- og fylkesnivået.

Fylkesplanen bør etter utvalgets mening angi hovedrammer for utbygging av varehandelen, og spesielt i de tilfeller der to eller flere kommuner berøres av konkrete utbyggingsprosjekter. I dagligvarehandelen er prinsipielle retningslinjer særlig påkrevd for utbygging av varehus, stormarkeder og andre foretak som kommer inn under etableringsloven. Hva disse retningslinjene skal gå ut på sies det ingen ting om av utvalget, og heller intet om hvorledes eventuelle konflikter mellom kommuner skal løses. Det vil eksempelvis være vanskelig å få til noen særlig spesialisering og utnyttelse av stordriftsfordeler i en region med mindre kommuner hvis varehandelen i hver kommune skal dimensjoneres etter hver enkelt kommunes innbyggertall.

Men det er kommunene som etter utvalgets mening vil bli det viktigste planleggingsnivå for tiltak som gjelder varehandelen og det påhviler dem derfor et særlig ansvar. Kommuneplanen bør etter utvalgets mening inneholde det minimum av analyse og plan for dagligvareforsyningen som er nevnt ovenfor. Analysen koples til den forventede bosettings- og næringsutvikling som er tatt inn i kommuneplanen. Disse behovene må sees i sammenheng med de overordnede prinsipielle retningslinjer for de ønskede tilbudsformer som bør være en del av kommunenes planleggingsmessige målsettinger. Dermed kan det utarbeides en ramme for dimensjonering av handelen som sammen med vurdering av behov for øvrige tjenester vil gi grunnlag for å angi et rimelig arealbehov.

Utvalget kommenterer også tiltak basert på *etableringskontroll og konsesjonsordninger*. Med etableringskontroll menes her tillatelse eller nekting av utbygging av varehandelsforetak. Med konsesjonsordning forstås bestemmelser hvor tillatelse til lokalisering og dimensjonering kan gjøres betinget av bestemte vilkår. Utvalget ser her etableringskontroll som et sentralt og effektivt virkemiddel for å fremme en ønsket struktur i næringen, men mener at den nåværende bestemmelse i Etableringsloven om en nedre grense for å søke om samtykke til utbygging på 500 kvm. er så høy at en i flere situasjoner kan få problemer med å styre utviklingen i en ønsket retning, og foreslår derfor 300 kvm. som grense for nye butikker. Det er ukjent hva som var grunnlaget for dette forslaget men som påpekt i en særuttalelse fra et av utvalgets medlemmer er den foreslåtte grensen så lav at den vil ramme en stor del av nyetableringer av vanlige dagligvareforretninger som nettopp skjer i denne størrelsesorden. Dermed vil de fleste nye butikker bli underlagt konsesjonsplikt, noe som vil skape betydelige kontroll- og administrasjonsproblemer for planleggerne.

Koden for regional og sosial likhet. Hvorledes skal vi så karakterisere den kode som kommer til uttrykk for denne perioden? I utgangspunktet er ikke dette helt enkelt. Det er enkelt nok å peke på at koden er rettet inn mot regional og sosial likhet som overordnet mål, og finne ut hvorledes varehandelen kan bidra til dette. Men det vi ser er at man ender opp med en rekke problemstillinger som nærmest må karakteriseres som paradoksale, eller representere paradoksale forhold. Med paradoksale forhold eller løsninger mener vi her forhold eller løsninger som i tillegg åpner opp muligheten for de motsatte forhold eller løsninger, og at systemet ikke kan bestemme mellom disse mulighetene på basis av sin egen atferd eller selvreferanse. Man ender altså opp med (og i flere tilfeller konstruerer) en rekke forhold som i seg selv fremtrer som paradoksale, eksempelvis:

- Nødvendigheten av varehandelsformer basert både på et industrielt system og det motsatte, tradisjonelle system.
- Nødvendigheten av tekniske løsninger i varehandelen for å senke kostnadene, samtidig som man ønsker å hindre at kostnader (i form av økt selvbetjening) veltes over på kunden.
- Nødvendigheten av økt konsentrasjon for å sikre mer rasjonell distribusjon, samtidig som man søker å hindre konsentrasjon for å bevare, eller tro at man kan bevare, nærbutikker.

På mange måter kan vi dermed si at kodens *form* i hovedsak er orientert mot *paradoksifisering* (Luhmann 1989). Dette kan betegnes som en form for strukturell reduksjonisme: Beskrivelsen og forklaringen på utviklingen reduseres til postulat om grunnleggende motsetninger. Det skilles ikke mellom sosiale motsetninger og det vi kan kalle systemiske motsetninger (Giddens 1979), og sosiale motsetninger framstår dermed som et *problemområde*. Dermed vanskeliggjøres en diskusjon om hvorledes slike motsetninger eventuelt kan integreres. Som vi skal komme tilbake til vil vi postulere at dette skjer mer eller mindre bevisst for å rettferdiggjøre økt sentral styring av varehandelen.

En slik kode skaper imidlertid få problemer når det gjelder valg av *kriterier*. I og med at man tillater grunnleggende motsetninger, vil jo nær sagt alle kriterier være anvendelige.

Perioden 1990 – 2003: Politikk for konkurransedyktig og bærekraftig byutvikling

Etter flere tiår med vektlegging av distriktsutvikling kom byutvikling igjen på dagsordenen. I St.meld.nr. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*, tar regjeringen opp en rekke utviklingstrekk og problemer knyttet til byutvikling. Mye av dette henger sammen med at myndighetene, i likhet med myndighetene i en rekke andre land, etter hvert ble nødt til å innse at folk i økende grad fant liten grunn til å bosette seg i distriktene, eller bli værende der. Ikke minst hadde dette sammenheng med at grunnlaget for næringsutvikling hadde endret seg.

Utviklingstrekk og utfordringer. Således har norske byer og tettsteder de siste tiårene vokst både når det gjelder antall innbyggere og arbeidsplasser. I de største byene er det tilflyttingen, herunder innflyttingen fra utlandet, som har bidratt mest til befolkningsveksten de siste 30 årene. Samtidig har fødselsoverskuddet i de største byregionene bidratt til veksten der. Oslo har for eksempel fått en større andel av landets føde enn av landets befolkning.

Omtrent halve befolkningen bor nå i våre 10 største byregioner. St.meld.nr. 23 peker derfor på at næringsutvikling i økende grad er rettet inn mot næringer i byer:

- Økende globalisering fører til stadig sterkere konkurranse om å tiltrekke næringsvirksomhet som fører til investeringer, arbeidsplasser og verdiskaping. Både bypolitikken og næringspolitikken har som oppgave å gjøre nasjonen attraktiv for lokalisering av et innovativt og verdiskapende næringsliv.
- Mange land i Europa legger nå økt vekt på langsiktig strategisk planlegging for å styrke byenes konkurransekraft og den økonomiske utviklingen. Slik planlegging må baseres på byenes fortrinn og særegenheter. Byer som har lyktes, har maktet å samordne nærings- og kulturpolitikken med politikken for utforming av funksjonelle bystrukturer og miljøvennlig bytransport. Næringspolitikk og bypolitikk er i stadig større grad to sider av samme sak.
- Nye modeller for samspill og forpliktende samarbeid er nødvendig for å få til dette. Offentlige myndigheter må ha som målsetting å ligge i forkant, både for å gi føringer og for å være pådriver til en ønsket utvikling.

Planprinsipper for mer funksjonelle og miljøvennlige by- og tettstedsstrukturer. For å sikre at utviklingen går i retning av mer funksjonelle og miljøvennlige by- og tettstedsstrukturer, presenterer Regjeringen sentrale planprinsipper for utviklingen av våre byer og tettsteder, men lar kommunene og fylkeskommunene ha et hovedansvar for å følge opp disse prinsippene gjennom sitt ansvar for arealplanleggingen (St.meld.nr.23: 2001-2002). I det følgende skal vi gjengi en del av disse prinsippene:

Et balansert og flerkjernet system av byer. Tanken om flerkjernestruktur for å skape bedre regional balanse er ingen særnorsk idé. Inspirasjonen er hentet fra EUs nye planperspektiv «European Spatial Development Perspective», der EU bl.a. anbefaler en flerkjernestruktur for å få kontroll med byspredningen, få nyskaping i forsømte bydeler, utvikle effektiv offentlig transport og utvikle bynettverk.

Langsiktig og målrettet omstrukturering. Det må legges vekt på å utvikle både byens hovedsentrum, lokalsentrene i byområdet og tettsteder. Et sterkt *bysentrum* er viktig som kjerne i en miljøvennlig bystruktur og det mest tilgjengelige område for kollektivtransporten. Bykjernen skal dekke etterspørsel etter varer og tjenester for hele byen og for en større region. Den skal også være et administrativt og kulturelt sentrum og sosialt møtested. *Lokalsentrene* er viktige elementer i en miljøvennlig bystruktur, både med tanke på lokale tilbud og for å

redusere transportbehovet. De er sentrum i et av byområdets lokalsamfunn og skal i første rekke være tilbud til lokalbefolkningen. Men de skal også til en viss grad dekke ulike regionale byfunksjoner som avlastning for bykjernen. De må kunne fremstå som attraktive alternativer til bykjernen, både for næringsetablering og bosetting. Ikke minst må slike lokalsentre hevde seg i konkurranse med bilbaserte kjøpesentre. Med andre ord ser vi her at tanken om et senterhierarki opprettholdes. Hvorledes dette skal forenes med tanken om et balansert og flerkjernet system av byer diskuteres ikke.

Variert tilbud av handel, kulturaktiviteter og tjenester. Byer og tettsteders grunnidé ligger i markedsplassen - i tettheten og variasjonen av tilbud innenfor handel, tjenester og service, skoler, administrasjon og kulturelle aktiviteter. Gode steder bør inneholde de viktigste tjenestene folk trenger til daglig. Det bør derfor tilrettelegges for varierte tilbud av handel, skoler, kultur- og idrettsaktiviteter og andre tjenester. En konsentrert by- og tettstedsstruktur med effektiv arealutnytting og korte avstander mellom daglige gjøremål vil kunne bidra positivt til utvikling av mangfoldige og funksjonelle steder. Der det er hensiktsmessig bør flere funksjoner samlokaliseres. Dette vil kunne styrke stedet som sosialt møtested og effektivisere arealutnyttingen.

Utvikling og drift av sentrumsområder. Fremveksten av kjøpesentrene i utkanten av byene har representert en utfordring for det tradisjonelle bysenter. Kjøpesentrene gir ofte kvalitet og tilbud som bysenteret har vanskelig for å møte, blant annet innenfor parkering, renhold og vedlikehold. Bysenteret kan møte utfordringen ved å styrke egne kvaliteter og å satse på bydrift i samarbeid mellom offentlige og private interesser.

- Selskap som organiserer samarbeid mellom næringsliv, huseiere m.v. og har driftsansvar for spesielle områder.
- En felles overbygning eller samarbeidsavtale mellom kommune og næringsliv om drift og vedlikehold, for eksempel områdene langs Akerselva.
- Samarbeidsavtale mellom kommune og lokal beboerorganisasjon om renhold av avgrensede områder, for eksempel på Nordnes i Bergen.
- Et selskap som bygger og tar seg av vedlikeholdet på gatemøbler, belysning, holdeplasser for kollektivtrafikken drift og renhold og finansieres av reklameinntekter på holdeplasser eller monterer.

Regjeringen peker på at det er behov for å oppsummere erfaringene fra ulike driftsløsninger, hvor vi også bør trekke på erfaringer fra utlandet, blant annet England og

Sverige. Det som imidlertid ikke nevnes er at disse organisasjonsformene er lite egnet for større byer som helhet, men mer kommer til anvendelse i de enkelte bydeler. Andre planleggingsproblemer knyttet til storbyene tar regjeringen opp i St.meld.nr.31 (2002-2003) *Storbymeldingen*, blant annet knyttet til samarbeid:

Forutsetningen for å lykkes i utviklingsarbeidet i byregionene er et tett samarbeid mellom alle involverte aktører. Partnerskap er blitt et sentralt begrep. I St.meld.nr. 31 pekes det på at offentlig styring i denne sammenheng har gått fra «government» til «governance», hvor governance representerer nettverk med partnerskap. OECD har således arbeidet med «metropolitan governance». Erfaringer viser at den beste utviklingen kommer når partene i en region klarer å samle seg om felles strategier. I St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå* redegjøres det for regjeringens ambisjoner om fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunen vil framover spille en viktig rolle som tilrettelegger, samarbeidspartner og pådriver for regional utvikling.

Koden for konkurransedyktig og bærekraftig byutvikling. Hva skal vi så si om koden for denne type politikk? På mange måter står vi igjen ovenfor en betydelig dreining, nærmest kuvending, i forhold til politikken for den forrige perioden, med konsentrasjon om byproblemer og regionale bystrukturer i stedet for distriktsproblemer. I tillegg til hierarkisk kontroll basert på sentral, kognitivt basert planlegging med fastsettelse av normtall, eksempelvis for vareforbruk, er det nå det vi kan kalle de horisontale planleggingsproblemer, eller samordningsproblemer, som vies oppmerksomhet. Planleggingen dreier seg nå om å utvikle flerkjernete og polysentriske bystrukturer. Det introduseres altså en ny strukturell orientering, men det refereres ikke til noe teoretisk eller empirisk grunnlag for å anvende en slik tankegang.

Denne planleggingen er også i større grad normativt orientert, det presenteres idealer i det man mener er effektive planleggingsprinsipper. Kodens form dreier seg i hovedsak om *planleggingsidealer eller -utopier*. Slike prosesser er vanskelig å styre i detalj og det eksisterer ingen normtall eller normer for hva vi mener er en effektiv struktur. Egentlig presenteres vi her for en meningsløs listing av prinsipper. Listingene er meningsløse i kommunikasjonsteoretisk forstand, fordi mening forutsetter en differanse orientert mot informasjonsbehandling. Men her presenteres det ingen bruk av differanser eller skjemaer som kan skape mening (Luhmann 1995:83). *Kriteriene* blir derfor tilsvarende generelle, i hovedsak dreier det seg om konkurransedyktighet og bærekraft, med vektlegging av konsentrasjon for å fremme mulighetene for miljøvennlig og offentlig transport.

Tendensen til manglende informasjonsbehandling gjenspeiler seg også i de *problemer* som tas opp, eller retttere sagt ikke tas opp, ettersom problemstillingene nærmest er problemfrie. Det politisk/administrative systemet øker ikke sin følsomhet overfor omverdenen (samfunnet). Tematiseringen legger ikke opp til å kunne reagere på irritasjoner, avvik eller forstyrrelser som kan sette systemutvikling i gang (Luhmann 1995:172). På en måte kan vi si at denne form for kommunikasjon eller melding står i skarp kontrast til de foregående perioders meldinger, som nettopp var preget av differanser og motsetninger som grunnlag for utforming av styringssystemet, selv om disse i stor grad etter vårt syn var konstruert. I de siste meldingene vi her ser på er alle problemer tilsynelatende skuffet under et teppe av generaliteter. Det eneste fellestrekk med foregående perioder er at politikken hele tiden utformes med sikte på å greie seg uten informasjon eller gi informasjon.

Vi merker oss også en tilsvarende snuoperasjon når det gjelder de *atferdsmessige forventninger*. Mens lokale næringsaktører i tidligere perioder var upålitelige slaver av logikken i sine næringssystemer, er de nå likeverdige partnere og samarbeid med disse er nå avproblematisert i forhold til tidligere meldinger som vi har diskutert foran. Men et eventuelt samarbeid må tydeligvis skje i former som ikke truer hierarkiet.

I sum kan vi si at denne koden har flere fellestrekk med de tidligere koder, blant annet når det gjelder manglende kapasitet for å takle kompleksitet, og manglende grunnlag for kunnskapsutvikling og læringsprosesser. Det er dette vi ser når det gjelder gjennomføring og offentlig styring på det lokale plan.

Oppsummering av analysen vedrørende overordnet offentlig styring

Vi reiste innledningsvis spørsmålet om hva som kjennetegnet valget av styringsformer, og hvorledes offentlige myndigheter tematiserte de problemer de sto overfor og valg av løsninger. Når det gjelder utformingen av nærings- og regionalpolitikken på sentralt hold finner vi en form for styring (tematisering av styringsproblemer) orientert mot motsetninger, ikke bare som gitt av endringer i omgivelsene (samfunnet), men også som en tilsynelatende bevisst kommunikasjons- og tematiseringsstrategi for å rettferdiggjøre sentral styring. En slik nærmest rendyrking av motsetninger innebærer også at man står overfor en rekke paradokser, hvor man samtidig må velge eller forholde seg til en rekke forhold og deres motsetninger til samme tid, eksemplvis:

- Sosialistisk styring kontra privat styring
- Tradisjonelle former for handel kontra industrialiserte former

- Regional konsentrasjon og stordrift for å sikre effektivitet kontra smådrift for å bevare lokale utsalg og sosiale samlingspunkter
- Selvstendige og opplyste næringsdrivende kontra slaver av systemets logikk
- Forbrukere som kan ta selvstendige valg kontra forbrukere som forføres av salgstilbud

I den første perioden løses utviklingen gjennom at det utvikles strukturelle koplinger med høy grad av kompleksitet eller koordineringskapasitet, som eksempelvis *blandingsøkonomi* som en form for å kople sosialistisk og privat koordinering av næringsvirksomhet. I de andre periodene finner vi i liten grad en utvikling eller etablering av effektive vertikale koplingsmekanismer. Man satser stort sett på sentral planlegging uten at betingelsene for og konsekvensene av slik planlegging når det gjelder gjennomføringen på det lokale plan diskuteres i særlig grad. I det følgende skal vi derfor se på en del cases vedrørende kommunale beslutningsprosesser i tilknytning til kjøpesenteretableringer som illustrerer noen av problemene knyttet til gjennomføring av en slik politikk.

GJENNOMFØRING AV POLITIKKEN: LOKAL PLANLEGGING OG REGULERING I PRAKSIS

Vi har hittil sett hvordan politikken med hensyn til varehandel og senterutvikling har endret seg i tiårene etter krigen. På mange måter representerer de vidtgående endringer i vektlegging av hovedmål, mens derimot midlene for å sikre styring med utviklingen i stor grad forblir de samme, med arealplanlegging som et sentralt verktøy.

Slik pleier man å argumentere med at det må være. Et hvert styringssystem som skal besitte en viss kompleksitet, må ha en overordnet koordinering som et sentralt element, basert på en viss grad av funksjonell differensiering som muliggjør lokal innovasjon og kompleksitet for å takle endringer i arbeidsbetingelser. Problemet ligger i å sikre et lokalt handlingsrom, samtidig som man oppnår den ønskede, sektorvise samordning og integrasjon (Fimreite 2002). Vårt inntrykk er at man fremdeles er et stykke unna et hensiktsmessig balansepunkt. En mulig grunn til dette kan være at man fremdeles tillegger de overordnede planleggingsprinsipper en ledende rolle og setter for lite krav til den nødvendige kompleksitet i slike former for strukturell kopling.

For å illustrere denne balanseproblematikken vil vi presentere resultatene fra en del studier av kommunale utviklingsprosjekter, i tillegg til å gjennomgå nye typer av

reguleringsbestemmelser og kunnskapsbehov knyttet til lokal senterutvikling. Følgende problemstillinger vil bli berørt:

- Planlovgivning, kommunale beslutningsprosesser og kjøpesenteretableringer
- Arealplanlegging og offentlig kontroll med senteretableringer

Det vi er opptatt av er altså samspillet mellom sentrale styringsformer, lokal planleggingspraksis, og handelsaktørenes tilpasning. Skjematisk sett kan dette fremstilles som i figur 6.3

Planlovgivning, kommunale beslutningsprosesser og kjøpesenteretableringer

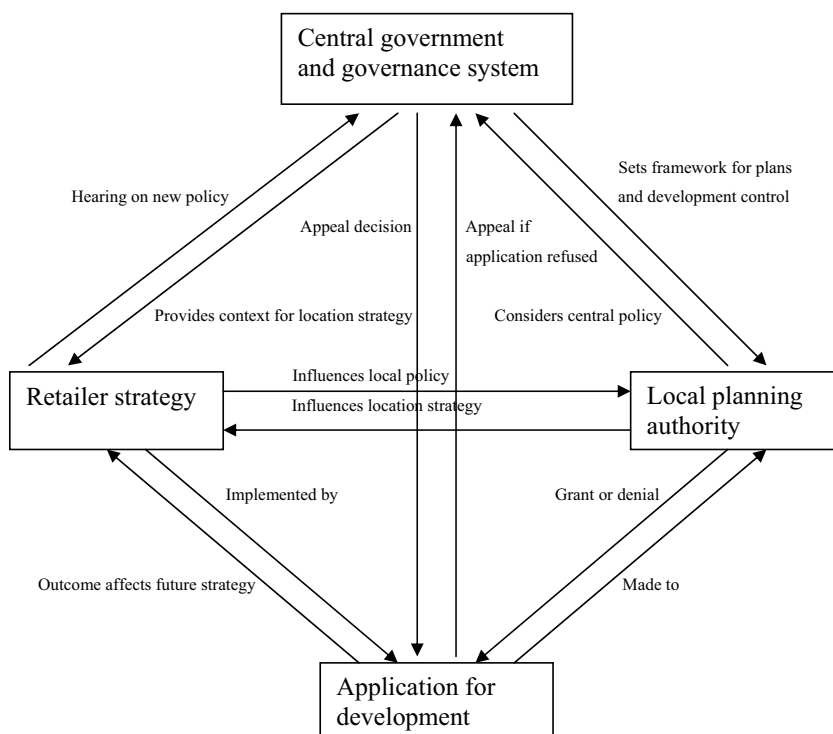
Dagens arealplanlegging i Norge, som ellers i verden, bygger på byplanlegging. Den tilfeldige utvidelsen av tettstedene som følge av industrialisering og derpå følgende tilflytting til byene og tettstedene ble altså sett på som et problem både lokalt og nasjonalt (Holsen 1993:221-222).

Innføringen av bestemmelsene om oversiktsplanlegging i Bygningsloven av 1965 var altså flersidig, men hadde alle ett bestemt siktepunkt; ønsket om å kunne kontrollere urbaniseringsprosessen i samfunnet. Det var kontroll med det bygde miljøet i byer og tettsteder som var siktepunktet for loven, selv om den ble utvidet til å gjelde for hele landet. Alle kommuner skulle utarbeide en generalplan, og arbeidet med å dele landet inn i regioner, som regionplanene skulle utarbeides innen, ble også satt i gang. Men både regionplanarbeidet og generalplanarbeidet gikk tregere enn man hadde forhåpninger om. Holsen forklarer dette bl.a. ut fra det perspektivet at det ikke var knyttet til noe offisielt forvaltningsapparat (Holsen 1993:223). Det ble derfor lagt fram utredninger som konkluderte med et behov for en kraftig revisjon av planlovgivningen. Også mulighetene til forenkling i plansystemet ble tatt opp. En vesentlig treghet i plansystemet hadde vist seg å være de sentraliserte godkjenningsrutinene. Det ble foreslått å gi kommunene selv et større ansvar i godkjenningsarbeidet (Holsen 1993:224).

Dette resulterte i den nye Plan- og Bygningsloven av 1985. Etter denne loven finnes det to plantyper på oversiktsnivå; kommuneplaner og fylkesplaner. Reglene om regionplaner falt bort. Kommuneplanlegging etter 1985-loven omfatter, i motsetning til den gamle generalplanleggingen, en samordning av fysisk, økonomisk, sosial og kulturell utvikling. Andre endringer er innføringen av en større grad av egengodkjenning av planer, med andre ord en myndighetsforskyvning fra sentralt til lokalt hold, og muligheter for sambruk av

arealer. Det ble også innført bestemmelser om konsekvensvurderinger. Figur 6.3 gir en oversikt over en typisk lokal planleggingsprosess som også er representativ for norske forhold.

FIGUR 6.3
Lokale planleggingsprosesser (Kilde: Pal m.fl. 2001)



Holsen peker imidlertid på (1993:226) at resultatene av planarbeidet på overkommunalt nivå i praksis har vist seg å ha hatt mindre betydning som styringsverktøy enn man tidligere hadde trodd ved Bygningslovens inntreden i 1965. I praksis er det den kommunale oversiktsplanleggingen, særlig arealdelen av kommuneplanen, som er en mest overordnede, helhetlige fysiske planlegging i Norge. Det betyr i følge Holsen at de samme problemer i forhold til koordinering av planarbeidet på tvers av kommunegrenser som man så på begynnelsen av 60-tallet, før innføringen av 1965-loven, fortsatt (1993) er tilstede i fullt mon. Kommunene konkurrerer ofte mot hverandre for å trekke til seg etableringer i stedet for å samarbeide om regional vekst.

Kjøpesentra er eksempler på prosjekter som det ikke er lett å forholde seg til i en regelmodell. Situasjonen man befinner seg i ved spørsmål om å si ja eller nei til en konkret etablering, er ikke beskrevet. Slike etableringer er plan- og beslutningsproblemer, som beslutningstakerne ikke tidligere har noen kunnskap om og som lovmakerne ikke har tenkt på i sin utforming av lovgivningen. Det blir dermed vanskelig å forholde regelverket til handlingsalternativene (Holsen 1993:246). Vi skal belyse dette med en del casestudier fra perioden 1986-1993. Casestudiene er gjort av Holsen (1993, 1995) og omfatter tre kjøpesenteretableringer i tre forskjellige kommuner sørøst for Oslo: Drøbak City i Frogn kommune, Mosseporten Senter i Moss kommune og HIT-senteret (nåværende Spareland) i Råde kommune. Alle tre etableringene fant sted i 1986 og er eksterne etableringer, beliggende rett utenfor sine respektive kommunesentra. Det følgende er en redigert og forkortet fremstilling av Holsens beskrivelser, hvor vi stort sett holder oss til hans ordbruk og valg av formuleringer.

Mosseporten senter

Mosseporten senter i Moss kommune ble åpnet i 1986. Kjøpesenteret har en grunnflate på ca. 7.500 m², og må kalles et typisk eksternt senter. Hovedinteressentene bak senteret var Norol og Block Watne. De sto sammen om prosjektering, planlegging og utbygging av senteret. Formålet var i første omgang å utnytte en eiendom som tidligere var blitt kjøpt opp med sikte på etablering av en bensinstasjon. Før kjøpesenterplanene ble lagt fram for Moss kommune hadde Norol arbeidet grundig for å finne ut hvordan et kjøpesenter burde komponeres. Det var viktig å finne rett størrelse på senteret og rett sammensetning av forretningstilbudet. Til dette søkte man delvis ut over landets grenser, samt at Kjøpmannsinstituttet ble konsultert.

Norol ønsket også å ha en viss sikkerhet for at deres planer kunne bli akseptert i kommunen, før de startet et kostbart og krevende arbeid med konkrete løsninger for utforming av senter og reguleringsplan. De tok derfor kontakt med den politiske ledelsen i kommunen for uformelle samtaler. Både Norol og kommunens ledelse var klar over at det på samme tid var planer om å etablere et kjøpesenter i det tidligere EPA-lageret i Råde kommune. Daværende ordfører i Moss var derfor klar i sin holdning hva som ville skje om kommunen sa nei til en kjøpesenteretablering: "Vi visste da at sa vi ikke ja ville det havne i Råde".

Norols konsept overfor kommunen i saksbehandlingen bestod av tre deler (Holsen 1993:155):

1. Et godt gjennomarbeidet forslag mht. kjøpesenterets sammensetning og størrelse. Den arkitektoniske formen var man villige til å diskutere med kommunen. Det ble ansett som viktig å presentere konkrete planer for å virke troverdige.
2. I presentasjonen av planene for kommunen ble det argumentert med som viktig at et kjøpesenter og en bensinstasjon ville bety arbeidsplasser til kommunen.
3. Man viste allerede fra starten villighet til å bekoste deler av de infrastrukturinvesteringer som var nødvendige (rundkjøring, gang- og sykkelveg og vann/avløp), slik at en etablering ikke skulle bety utgifter for kommunen og vegmyndighetene.

Norol hadde med andre ord vel bearbeidede planer for eiendommen, et gjennomtenkt konsept for saksframstilling og behandling av kommunale myndigheter, og de hadde gode kunnskaper om kommunal forvaltning og saksgang. I tillegg fikk kommunen faktisk betalt for en del utbyggingsoppgaver den ellers måtte ha bekostet selv.

Den viktigste årsaken til at de politiske og administrative myndigheter var positive til en utbygging var likevel mulighetene til å få nye arbeidsplasser til kommunen. Næringslivet i kommunen var inne i en omstillings- og rasjonaliseringsprosess, der flere større arbeidsgivere var rammet. For ordføreren var det derfor ønskelig å skaffe flere bein å stå på. En kjøpesenterutbygging ble sett i en slik sammenheng. Nye arbeidsplasser i handelsnæringen var et godt alternativ i en industrikommune som Moss da var.

Men denne positive innstillingen til kjøpesenteretableringen fra den overordnede politiske ledelse var ikke uten motstand. De vesentligste innvendingene mot en etablering kom fra planavdelingen i fylkeskommunen og fra teknisk etat/reguleringssjefen i Moss kommune som reiste spørsmål vedrørende trafikkforhold og omsetningsgrunnlaget for en slik etablering.

I tillegg hadde Moss Handelsstands Forening visse kritiske meninger om en ekstern etablering. I brev til reguleringsrådet uttaler de at de generelt sett er for minst mulig inngripen i dagligvarehandelens valg av lokalisering, men at de har visse motforestillinger hva angår dagligvare delen. Dette på grunn av den generelle utvikling mot få og store konsentrasjoner, både på engros- og detaljleddet. De er redd dette på sikt kan føre til svekkede konkurranseforhold, som igjen kan føre til ulemper for forbrukerne. Handelsstandsforeningen mener, på tross av sin prinsipielle holdning til lokaliseringsfrihet, at et kjøpesenter som foreslått må hente størstedelen av omsetningen fra det eksisterende mossemarkedet. De peker også på at etablering av perifere sentra kan virke negativt på utviklingen i Moss sentrum.

Som videre påpekt av Holsen valgte foreningen, tross sine betenkeligheter, en forholdsvis mild tone i sitt brev til kommunen i forbindelse med den offentlige høringen. En av grunnene til dette kan være at det i 1985 fortsatt var en optimistisk holdning i handelsstanden. Første halvdel av 80-tallet var f.eks. på grunn av mange nyetableringer preget av stor etterspørsel etter butikklokaler i sentrum av Moss.

Det ble, som en del av den kommunale og fylkeskommunale saksbehandlingen, laget en konsekvensanalyse for hvorledes en kjøpesenteretablering ville virke inn på eksisterende varehandel innenfor senterets influensområde. Asplan Analyse sto ansvarlig for den faglige utformingen av analysen. Totalt sett oppsummerte Asplan, på bakgrunn av tallmaterialet i analysen, i stikkords form noen antagelser om hva en etablering ville medføre av positiv og negativ art:

Positive effekter:

- Muligheter for økt handel gjennom utvidet influensområde og bedre betjening av trafikk langs E6.
- Økt sysselsetting i området, spesielt for kvinner
- En viss reklameverdi for Moss overfor trafikk på E6.
- Et bedre handelstilbud i regionen.

Negative effekter:

- Betydelige konsekvenser for nærliggende dagligvareforretninger.
- Svekkede muligheter for nytt lokalsenter på Teksnes i Våler.
- En viss mulighet for at etableringen svekker Moss sentrums funksjoner som regionalt handelssted.

Man sto derfor, som påpekt av Holsen (1993:164), overfor en situasjon der motinteressene stort sett knyttet seg til hva som ville skje med detaljvarehandelen i Moss, og spesielt på dagligvaresiden. Det var kommunens administrasjon ved teknisk etat og fylkeskommunens planavdeling som sterkest hevdet disse forholdene. Moss Handelsstands Forening var bare i en forholdsvis mild grad motstandere av senterplanene. Fylkeskommunens toppadministrasjon og fylkesutvalget var ikke enige med planavdelingen, derfor ble argumentene derfra kraftig svekket politisk sett.

Mens reguleringsforslaget var til behandling i kommunen var saken gjenstand for en del oppmerksomhet i presse og på folkemøter. Blant annet var deler av handelsstandsforeningen i Moss forholdsvis mer kritiske til kjøpesenterplanene enn det deres offisielle brev kunne gi uttrykk for, kanskje spesielt til dagligvaredelen. Denne interne uenigheten var nok også iflg. Holsen grunnen til at foreningen valgte å reservere seg i forsiktige ordelag mot dagligvaredelen av senteret. Men i og med handelsstandens generelt sett negative holdning til regulering av detaljhandelens lokalisering, ble ikke deres uttalelse til reguleringsplanen, da den var ute til offentlig høring, sterkere enn at de påpekte eventuelle uheldige sider ved en kjøpesenteretablering. Ordføreren har imidlertid gitt uttrykk for at foreningen øvet et adskillig sterkere press via lobbyvirksomhet overfor kommunen, uten at dette ga synlige resultater. Det syntes ellers å ha vært en generell oppfatning at motstanden kom fra en relativt liten gruppe forholdsvis ressurssterke motstandere av planene.

Sentraladministrasjonen i Moss, med rådmannen i spissen, var på samme linje som den politiske ledelsen. Arbeidsplasser og mulighetene for å få utført kommunaltekniske investeringer uten kostnader for kommunen telte mer enn frykten for hva som ville skje med sentrum. Politikerne valgte derfor ikke å ta hensyn til de anmerkninger bl.a. reguleringssjefen hadde vedrørende omsetningsestimatene i Asplans konsekvensanalyse, og til de reservasjoner og betenkelige sider ved en kjøpesenteretablering som Asplan selv påpekte. De ikke helt klare konklusjonene i Asplans analyse, i forhold til de problematiske sidene de faktisk selv påpekte, kan iflg. Holsen også ha vært med på å gjøre det enklere for politikerne å ta standpunkt. For i konklusjonene av konsekvensanalysen ble det ikke lagt alt for stor vekt på eventuelle problemer for Moss sentrum.

Karlshus i Råde og HIT-senteret

Det nåværende “Spareland”, tidligere “HIT-senteret”, på Jonsten i Råde kommune i Østfold ble opprinnelig bygd som sentrallager for varehuskjeden EPA. Ombyggingen til kjøpesenter på ca. 8.000 m² skjedde i 1986. Bakgrunnen for ombyggingen er at EPA kom opp i økonomiske problemer på begynnelsen av 80-tallet som gjorde at de måtte skjære drastisk ned på sin virksomhet. Det ble ikke lenger behov for et sentrallager for varehusvirksomheten.

EPA-lageret ble etter nedskjæringene stående tomt en tid. A/S Varehuseiendommer, som var EPAs eiendomsselskap, fikk ansvaret for eiendommen. De ga det landsomfattende eiendomsmeglerselskapet Norsk Nærings Megling A/S (NNM) sitt Oslo-kontor oppdraget med å finne en kjøper til lageret. NNM drev ikke kun med eiendomsmegling, men også med eiendomsutvikling og eiendomsforvaltning. Gjennom sitt kontor i Moss kontaktet de bl.a.

Harald O. Osvold, som var en betydelig eiendomsbesitter midt på 80-tallet, for å høre om han kunne være interessert i eiendommen.

Osvold svarte positivt på henvendelsen fra NNM under to betingelser; at NNM, Moss fant en leietager til bygget samtidig som han overtok det, og at det ble ordnet med tillatelse til bruksendring. NNM, Moss fant en slik interessent i Kefas, en kjøpmannseid grossistforening. Kefas ønsket å etablere et kjøpesenter i lageret. Dette kjøpesenteret skulle, slik Kefas opprinnelig tenkte det, bestå av en relativt stor dagligvareforretning som ankerbutikk, men det skulle også være andre butikker i bygget, slik at det framsto som et kjøpesenter og ikke bare en stor dagligvareforretning. Dermed hadde NNM, Moss koblet Osvold, Kefas og en forretningsidè for eiendommen. Det som sto igjen var å sørge for at Råde kommune ga de nødvendige tillatelser til at lageret kunne tas i bruk til detaljhandel.

I sin søknad om dispensasjon fra tidligere vedtatt regulering til industriformål opplyste NNM, Moss at de med bakgrunn i lagerets meget gode strategiske beliggenhet til forretningsformål og vanskene med å selge eiendommen innenfor reguleringsbestemmelsene arbeidet konkret med en interessent med tanke på etablering av et kjøpesenter. Det ble i søknaden opplyst at interessenten som ønsket å etablere seg i bygget hadde foretatt en handelsanalyse av Råde kommune. De gjenga deler av denne analysen som et argument for at dispensasjon fra reguleringsbestemmelsene kunne gis. I følge denne analysen hadde Råde en handelslekkasje på nærmere 50 % på dagligvarer, og antagelig en enda større på andre typer varer. NNM, Moss argumenterte dermed med at en etablering av et kjøpesenter ikke ville medføre noen konkurranse for de etablerte forretningene i Karlshus. Tvert i mot ville en etablering styrke Råde og sammen med det eksisterende handelsmiljøet konkurrere med forretninger utenfor Råde og bidra til å minske handelslekkasjen. Det ble videre opplyst at interessenten var avhengig en rask avgjørelse, bl.a. forbundet med kapitalkostnadene på eiendommen.

I sin framstilling til bygningsrådet av forhold av betydning for saken pekte bygningssjefen i Råde i første omgang på at eiendommen hadde en strategisk beliggenhet i forhold til hovedtrafikkårer, og at det dermed var forståelig at den hadde større verdi som kjøpesenter enn som lager. Bygningssjefen mente også at det foreliggende prosjekt burde være til fordel for Rådes befolkning, i og med det økte tilbudet man ville få innenfor kommunens grenser.

I følge bygningssjefen var det vanskelig å beregne seg fram til hvilke konsekvenser et kjøpesenter ville ha for den eksisterende handelsvirksomheten i kommunen. Men han hevdet bl.a. at nye store sentra erfaringsmessig trekker mye folk til seg, noe som også kommer eksisterende butikker til gode. I vurderingen av konsekvensene for eksisterende forretninger

trekker bygningssjefen til slutt fram en opplysning fra utbyggerne om at man ville basere seg på en mobil kundekrets, ikke først og fremst Rådes innbyggere. Bakgrunnen for dette var eiendommens strategisk gode lokalisering inntil hovedtrafikkåren mellom Østfold-byene.

Av klart negative konsekvenser trakk bygningssjefen fram at en bruksendring nok ville øke presset for å få anlagt en gang- og sykkelveg langs RV. 118. Videre måtte man nok også anta at vegmyndighetene ville kreve en fullkanalisering av avkjørselen inn til senteret.

NNM la i sin lobby-virksomhet overfor kommunen spesielt vekt på to forhold:

- At en etablering ville gi kommunen sårt tiltrengte arbeidsplasser.
- At en kjøpesenteretablering ville være gunstig for å sette Råde på kartet. Det ble argumentert med at et kjøpesenter ville kunne være med på å profilere Råde som “Østfolds sentrum”.

Disse to argumentene går igjen også i den politiske behandlingen av saken.

Sterke interessenter i saken var også den lokale handelsstanden, som var sterkt splittet i sitt syn på effektene av og ønskeligheten av en kjøpesenteretablering. Representantene for de mindre butikkene var redde for konsekvenser i form av butikknedleggelser og tap av arbeidsplasser. De henviste til påstander om at dagligvaresektoren i distriktet allerede før nyetableringen led av overkapasitet, på tross av stor handelslekkasje ut av kommunen.

Representanter for en del større forretninger i Råde, og spesielt firmaet E. Solberg & Co., som bl.a. drev med byggevarer, ivret for en større kjøpesenteretablering og mente at ringvirkningene ville være positive, i og med at etableringen kunne bidra til å markedsføre Råde som handelssted. De mente at trenden var klar, de eksterne etableringene ville presse seg fram uansett. Dermed var det viktig at kjøpesenteret kom i nærheten av Karlshus, slik at den eksisterende virksomheten kunne trekke vekslers på økt kundetilstrømning til kommunen.

Den politiske behandlingen av kjøpesenteretableringen ble iflg. Holsen (1993:191) en kamp mellom disse to synspunktene; på den ene siden frykten for at en stor ekstern etablering ville føre til en svekket handel i Karlshus, og dermed også til et svekket kommunesenter totalt sett, og på den andre siden en oppfatning av at en ekstern etablering ville plasere Råde på kartet som et sentralt handlested i Østfold. Det siste synspunktet ble støttet opp av forhåpninger til at et kjøpesenter også ville tilføre kommunen sårt tiltrengte arbeidsplasser.

Det som etter Holsens mening til slutt avgjorde saken var den lobbyvirksomhet som E. Solberg & Co. drev. De truet bl.a. med å flytte ut av kommunen om reguleringsendringen ikke ble noe av, noe som ville medføre et tap på 20-25 arbeidsplasser for kommunen. Dette var

ikke noen tom trussel, i og med det konkrete behovet for nye lokaler/arealer som firmaet hadde og som de ville kunne få dekket med en reguleringsendring. Viktige deler av den politiske motstanden mot en kjøpesenteretablering skiftet derfor mening på grunn av Solbergs press (Holsen 1993:192).

Drøbak City

Kjøpesenteret Drøbak City ble åpnet i 1986. Senteret ligger på Holter industriområde, ved krysset mellom RV. 152 og RV. 153. Avstanden til Drøbak sentrum er ca. 2,5 km.

Drøbak City er etablert i et tidligere industribygg. Industribygget ble bygd av Jens A. Schou mek. verksted A/S som produksjonslokaler til mekanisk utstyr. Fram til 1983 ble bygget leid ut fra familien Schou til Norcem som drev sagproduksjon i bygget. Men da Norcem i 1983 flyttet produksjonen til Halden, ønsket Schou å få inn ny virksomhet i sitt industribygg. Schou søkte derfor Frogn kommune om å få etablere et butikkssenter i bygget. Søknaden var utformet som søknad om godkjenning av bruksendring til forretningslokale.

Rådmannen i kommunen var positiv til planene om et kjøpesenter, men søknaden ble i første omgang avslått av formannskapet. Familien Schou ga imidlertid ikke opp planene om et kjøpesenter, og søkte bl.a. næringssjefen i Akershus om etableringstillatelse etter etableringsloven. Næringssjefen ville imidlertid ikke ta noen avgjørelse før kommunen hadde vurdert saken.

Saken var vanskelig for kommunen. Det ble tidlig kjent offentlig, via presse og eierens aktivitet for å markedsføre sine planer at det kunne bli etablert et kjøpesenter på Holter. Saken vakte oppmerksomhet og lokalbefolkningen engasjerte seg.

I et møte i formannskapet 24.01.1983 ble det forøvrig gitt tilslutning til at to studenter fra Markedsføringshøgskolen skulle få foreta en konsekvensanalyse/markedsanalyse vedrørende disponeringen av industribygget til forretningsformål. Behandlingen av saken ble utsatt inntil det forelå nærmere analyser av dens konsekvenser. Konsekvensanalysen fra de to studentene konkluderte med at det ikke var markedsmessig grunnlag for et så stort nytt handelssenter i Frogn, og at en etablering dermed ville få negativ betydning for Drøbak og for den etablerte handelsvirksomheten der. Det ble også konkludert med at et eventuelt senter ikke kunne forventes å skape noen vesentlig økning i antallet nye arbeidsplasser. Derimot konkluderte man med at et flertall av innbyggerne i kommunen mente det var positivt med et utvidet handelstilbud.

Blant annet på dette grunnlag ble saken tatt opp til ny behandling i kommunen. Parallelt med behandlingen av bruksendring av industribygget ble det fra kommunens side fremmet et

forslag om endring av reguleringsbestemmelsene for Holter industriområde. Området var opprinnelig regulert til industriformål. Forslaget til endringer gikk ut på også å tillate kontor- og forretningsdrift på området. Det ble hevdet at dette ble gjort for å få bestemmelsene i tråd med faktisk bruk av området og at denne saken ikke hadde noe å gjøre med saken om bruksendring av industribygget til Schou.

Saken ble på dette grunnlag tatt opp til behandling i bygningsrådet, som i et møte 04.05.1983 vedtok å gi tillatelse til bruksendring fra industriformål til forretningsdrift. I og med behandlingen av saken som tillatelse til bruksendring, var det ikke nødvendig å la hverken formannskap eller kommunestyre formelt behandle selve søknaden. Handelsstanden hevdet riktignok at en bruksendring var i strid med generalplanen, som viste at det skulle satses på en videre utvikling av Drøbak som handelssentrum, men generalplanen var på det tidspunkt ikke formelt godkjent.

Plan- og beslutningsprosessen fra de første uformelle kontaktene mellom Schou som eiere av industribygget og kommunen og til at man formelt hadde godkjent bruksendringen av bygget, er som påpekt av Holsen (1993:205) preget av at kommunens administrative og politiske ledelse gjennomgående viste vilje til å få gjennomslag for sitt syn i saken. På tross av en til å begynne med sterk motstand mot et kjøpesenter, med en aktiv handelsstand i spissen, valgte de å holde på sitt standpunkt. De unnlot heller ikke å ta opp igjen saken da anledningen bød seg. Begrunnelsen for dette engasjementet var mangelen på arbeidsplasser i kommunen. Man hadde et ledig industrilokale, dette burde benyttes til ny virksomhet. Da Schou foreslo å etablere et kjøpesenter, grep man tak i denne ideen som en håndfast mulighet til å få nye arbeidsplasser.

Motstanderne av et kjøpesenter argumenterte sterkt med at situasjonen for Drøbak sentrum og for de etablerte arbeidsplassene i handelsnæringen ville bli truet av et kjøpesenter. Dette var ikke noen ubegrunnet frykt, i og med at kjøpesenteret var planlagt med om lag samme antall kvadratmeter som det som da var i Drøbak sentrum. Egendekningen på detaljvaresiden var forøvrig rimelig god for kommunen.

Hensynet til gamle arbeidsplasser sto med andre ord mot ønsket om å etablere nye arbeidsplasser. Saken dreide seg om næringspolitikk. At ønsket om nye arbeidsplasser til slutt vant ble av flere av de involverte i saken blant annet forklart med at motstanderne av kjøpesenteret ikke klarte å komme med gode og konkrete forslag til alternativ bruk av industribygget. Fra den politiske og administrative ledelsen i kommunen ble det argumentert sterkt med at man ikke så andre muligheter for ny bruk av bygget, og at man derfor måtte si ja til et slikt privat tilbud om nye arbeidsplasser.

Motstanden mot senteret var til å begynne med forholdsvis stor, spesielt fra handelsstandens side. Den politiske motstanden mot senteret er bl.a. av den daværende ordfører blitt forklart med at handelsstanden i sakens tidlige fase var samlet og førte en aktiv lobby-virksomhet (Holsen 1993:206). Slik søknaden fra Schou ble behandlet i kommunen, med bl.a. en oppsplitting i en separat reguleringssak for forretningsvirksomhet på Holter industriområde og behandling av bruksendringen, viste det seg etterhvert at motstanderne av utbyggingen satt med forholdsvis svake kort rent juridisk.

Etter hvert som saken rullet videre forstod antagligvis flere av handelsstandens medlemmer dette. En god del av medlemmene kontaktet etter hvert Schou med tanke på å etablere seg i senteret. De ville sikre seg mot å havne i en bakevje om planene ble realisert. Men på denne måten var de antagelig også med på å undergrave motstanden mot senterplanene. Veien var iflg. Holsen åpen for at bygningsrådet kunne vedta omdisponeringen av bygget til forretningsformål.

Oppsummering av etableringscasene

Casestudiene viser en del klare fellestrekk når det gjelder denne type etablering, som delvis også påpekt av Holsen:

Etableringsprosjektene ble i hvert tilfelle initiert av inntrengere og interesser, som sto utenfor den tradisjonelle detaljhandel, i dette tilfellet stort sett eiendomsutviklere. En proaktiv koalisjon mellom kommuneadministrasjon, politisk ledelse og eiendomsutviklerne ledet prosjektene gjennom den politiske og administrative reguleringsprosessen.

Argumentene til fordel for prosjektene var basert på et relativt lite sett med argumenter og kriterier, i hovedsak konsekvenser for og muligheter for økt sysselsetting i tider med industriell tilbakegang. I motsetning til lokale detaljister og motstandere av etableringene, var koalisjonspartnerne i stand til å vise til kalkyler som støttet deres argumentasjon.

I hvert av casene var de uavhengige detaljister uforberedt på denne type utvikling, og responderte på en måte som har mye til felles med atferd som følger en såkalt *krise-respons modell* (Brown 1992): Sjokk, motstand uten hell, motvillig aksept, og endelig tilpasning. I enden lyktes de proaktive entreprenører, fordi disse kontrollerte den strategiske diskurs, med klar dokumentasjon av økonomiske og sosiale fordeler (bedre tilbud for lokalbefolkningen), og fordi de var i stand til å justere prosjektet underveis for å takle motstand av formell eller politisk art.

Holsen konkluderer med at denne type utvikling kunne ha vært unngått, hvis man hadde hatt en effektiv fylkesplanlegging, og etableringer av denne typen har da også vært nyttet som grunnlag for de senere forsøk med å styrke fylkesplanleggingsfunksjonen.

Legger vi sosial systemteori til grunn for vår analyse av utviklingen på lokalt hold, det vil si kommuneplannivå, ser vi at en rekke kjøpesenteretableringer fører til beslutningsprosesser preget av det vi kan kalle utilsiktet paradoksifisering. Det politisk/administrative system står overfor beslutninger hvor det må foretas valg mellom motsetninger som mer eller mindre er ønsket alle sammen, eksempelvis:

- Etablering av nye arbeidsplasser kontra bevaring av gamle arbeidsplasser.
- Utvikling av en regional senterfunksjon kontra bevaring av en eksisterende lokalsenterfunksjon.

Man mangler tydeligvis kunnskap om hvorledes en sentrumsstruktur kan utformes for å kople eksterne og interne kundestrømmer, og er heller ikke i stand til å utvikle noen form for strukturell kopling som forener disse ulike hensyn, men må finne måter å avparadoksifisere beslutningsprosessen, for å bruke begreper fra Luhmann. Stort sett synes dette å skje ved å legge vekt på visse strukturelle beslutningspremisser, i første rekke hensynet til nye arbeidsplasser. I tillegg endres beslutningsprosessen for å redusere den politiske usikkerhet ved å fremme saker som bruksendring i stedet for regulering.

Det er også etter vårt syn et gjennomgående trekk at kommunene i liten grad finner hjelp i sentrale planleggingsprinsipper. Eksempelvis er etter vårt syn en mer effektiv fylkesdelplanlegging ikke nødvendigvis noe særlig effektivt middel for å styre denne type utviklingsprosesser, og i hvert fall ikke alene hvis man ønsker en mer effektiv og miljøvennlig senterstruktur. En fylkesdelplan kan kanskje stoppe en uheldig utvikling, men det er lite som tyder på at den kan fremme det nødvendige lokale samarbeid basert på bred deltakelse, hvis man ønsker å utvikle en effektiv og attraktiv senterstruktur. Forskjellen mellom mislykket og vellykket lokal mobilisering er kunnskap, og denne kunnskapen er lokal og nedfelt i det lokale nettverk. Det er slik kunnskap som må reflekteres i strukturelle koplinger, hvis disse skal være effektive.

Lite tyder på at denne type kunnskap er tilgjengelig hos sentrale myndigheter, som i 1999 satte i verk etableringsstopp for kjøpesentre, basert på såkalte rikspolitiske bestemmelser. Som et eksempel på manglende koordineringskapasitet skal vi se på innholdet av disse bestemmelsene.

AREALPLANLEGGING I NYERE TID OG OFFENTLIG KONTROLL

I en rekke vestlige land er det nå offentlig kontroll med etablering av nye kjøpesentre, ut i fra en rekke forskjellige siktemål:

1. Beskyttelse av eksisterende bebyggelse mot forurensing, støy og trafikk.
2. Beskyttelse av attraktiv natur- og landområder, eksempelvis dyrket mark.
3. Reduksjon av trafikkproblemer og forurensing som en følge av utstrakt bilbruk ved handel.
4. Kontroll med konsekvenser for eldre handelsområder, inkludert tap av handel.
5. Beskyttelse av mindre, uavhengige detaljister mot "urimelig" konkurranse fra større kjedeforetak.
6. Forsøk på å lede nyetableringer til bysentre for å bevare sentrenes kulturelle og sosiale betydning.

Det er imidlertid store ulikheter mellom de enkelte land når det gjelder siktemålet med kontrollen og opplegget for kontroll. I USA har kontrollen vesentlig vært orientert mot punkt 1, mens i mange europeiske land er 5 et sentralt siktemål. I UK og Norge er vel punkt 3 og 6 de mest sentrale, og har dannet grunnlag for såkalte rikspolitiske bestemmelser.

Retningslinjer for handels- og senterutvikling etter 1999 finnes først og fremst i den rikspolitiske bestemmelse (RPB) *om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder* (Miljøverndepartementet 1999). Denne bestemmelsen er nå opphevet og erstattet av bestemmelser om fylkesdelplanlegging. Mye tyder imidlertid på at den samme type retningslinjer vil bli lagt til grunn for fylkesdelplanleggingen de fleste steder. Vi vil derfor kommentere hovedtrekkene i disse retningslinjene som eksempler på en form for rasjonalistisk og teknisk (parametrisk) planlegging som fremdeles preger store deler av offentlig styring:

- a) Forbud mot kjøpesentre med et bruksareal på mer enn 3000 kvm., eller tilsvarende i forbindelse med utvidelser.
- b) Unntak for sentrum av større byer, og for sentrum av øvrige byer, tettsteder, bydels- og lokalsentre dersom etableringens størrelse er tilpasset stedets størrelse, funksjon og handelsomland.

- c) Unntak for forretninger som handler plasskrevende varer. Som plasskrevende regnes ikke møbler, radio, TV og hvitevarer, dvs. varer som av de fleste oppfattes som plasskrevende!

Alle disse retningslinjene fortjener i høy grad kommentarer:

Når det gjelder pkt. a) *Etableringens størrelse*, er det grunn til å spørre hvorfor nettopp 3000 kvm. som grense? Hva er den faglige og empiriske begrunnelse for dette? Den eneste forklaring vi er i stand til å finne må være at nettopp denne grense nyttes i en del andre land, men da som regel på en helt annen måte. Ser vi eksempelvis på Irland, som har en befolkning på størrelse med Norge, spredt bosetning som i Norge og samme målsetting om å styrke de tradisjonelle bysentre, finner vi tilsvarende rikspolitiske retningslinjer, men grensen på 3000 kvm. gjelder her kun dagligvareenheter og supermarkeder. I tillegg tillater retningslinjene bl.a. 10-20.000 kvm. i distriktssentre, avhengig av handelsomland, og 8000-15000 kvm. for plasskrevende varer generelt, inkludert husholdningsartikler. Hva er det i Norge som er så forskjellig fra Irland at det skulle tilsi langt mer restriktive og reaksjonære retningslinjer?

La oss også bemerke at de norske retningslinjene gjelder 3000 kvm. bruttoareal. Det er en kjent sak at effektivt salgsareal stort sett utgjør ned i mot 2/3 av bruttoarealet. De norske retningslinjer setter altså i utgangspunktet en effektiv stopp for en hver utvikling av formater over 2000 kvm. salgsareal utenom større bysentre, dvs. alle moderne former for dagligvareenheter basert på stort utvalg og store ferskvareavdelinger, inkludert torg og spesialavdelinger.

Når det gjelder bestemmelsen under b) *Stedets størrelse, funksjon og handelsomland*, gir altså RPB muligheter for å søke om unntak fra bestemmelsene, og utredningsplikten ligger da på søkeren. RPB har imidlertid som vedlegg en beskrivelse av en metode for å vurdere om et kjøpesenter kan tillates lokalisert i sentrum av en by eller et tettsted, samt i et bydels- eller lokalsentre. Det heter her: "Miljøverndepartementet har innhentet faglig bistand til beskrivelse av framgangsmåter som kan gi grunnlag for å foreta slike vurderinger. Metoden omfatter først og fremst handelsanalyser." Framgangsmåten som er beskrevet legger opp til en handelsanalyse i tre trinn:

Trinn 1: Beskrivelse av tiltaket, plansituasjonen, stedets funksjon og omland.

Trinn 2: Analyse av kjøpekraft og faktisk omsetning.

Trinn 3: Vurdering av om et omsøkt tiltak har "riktig" størrelse.

I utgangspunktet er det ingen ting å utsette på denne ”metode” sett i et rasjonalistisk perspektiv. Problemene oppstår når man etter hvert må ta stilling til en rekke forutsetninger som temmelig snart viser seg å være lite holdbare, eksempelvis (og vi bruker her eksempler fra Oslo og Drammen):

I trinn 1 skal man beskrive stedets omland. RPB gir imidlertid ingen retningslinjer for hva som menes med stedets omland og hvorledes det skal beskrives, bortsett fra at generelt siktes mot å begrense bilbruk og handel fra andre steder utenfor kommunen. Litteraturen er også uklar på dette punktet. Så vidt vi vet er vi det eneste i Norge som i den senere tid systematisk har kartlagt og beskrevet omland for ulike sentertyper, og våre analyser gir høyst varierende resultater (Omholt 2000). Våre analyser av de ytre bydeler i Oslo-området tyder eksempelvis på at omlandet for dagligvarer, definert som radius på den sirkel som omfatter 90 % av senterets kunder, varierer sterkt med senterets størrelse, funksjon, bebyggelse og bruk av transportmiddel. Men det er ingen entydig sammenheng her, verken når det gjelder størrelse eller funksjon. I tillegg har vi registrert hvor stor andel av kundene som handler dagligvarer med bil, og hvor mange som handler til fots. Vi ser at det ikke nødvendigvis er noen klar sammenheng mellom funksjon og omland. Eksempelvis har to bydelssentre som CC-Vest og Stovner, som begge er store kjøpesentre, vidt forskjellig omland. Ikke bare det, men bruken av bil er vidt forskjellig og ofte uavhengig omland. Eksempelvis bruker de fleste på Ammerud bil når de handler, selv om bebyggelsen er konsentrert blokkbebyggelse og stedet kun har dagligvareutsalg. Tilsvarende gjelder Holmlia. Hvis man altså sikter mot å begrense bilbruk, har det sannsynligvis i utgangspunktet lite for seg å begrense senterstørrelse.

La oss i denne sammenheng bemerke at sammenlignet med resten av landet er bilbruken i Oslo gjennomgående lav. Våre analyser av andre byer viser høyere bilbruk. Konsentrert tettbebyggelse er heller ingen garanti for lavere bilbruk. Således bruker 79,8 % av de handlende, som er bosatt i det konsentrerte sentrumsområdet i Kristiansund, bil når de handler dagligvarer i sentrum, til tross for sterke restriksjoner på parkering i sentrum.

I trinn 2 skal forbruket (kjøpekraften) holdes opp mot faktisk omsetning. Da får man uttrykt dekningsgraden for området, som kan gi et bilde av hvorvidt det er rom for etablering/utvidelse. I RPB gis det et eksempel for en kommune hvor ny dekningsgrad som følge av den omsøkte etablering blir på 120 % for dagligvarer, og konklusjonen er at tiltaket er for stort til at det kan etableres i henhold til regelverket. RPB søker altså å gi et inntrykk av at det her finnes enkle og greie regler som kan praktiseres. Virkeligheten kan imidlertid fortone seg annerledes.

Etter retningslinjene kan kjøpekraften (forventet forbruk) beregnes med utgangspunkt i SSBs Forbruksundersøkelse og Befolkningsstatistikk, mens faktisk omsetning i markedsområdet hentes fra SSBs Varehandelsstatistikk. Det er imidlertid en rekke problemer forbundet med dette. Det forutsetter for eksempel at tall for registrert forbruk er sammenlignbare med omsetningstall. Det er de slett ikke. Inndelingen i forbruksutgifter svarer ikke til omsetningsstatistikkenes varegruppering, bortsett fra enkelte varegrupper som klær og skotøy.

Vi har gått igjennom forbrukerundersøkelsene og varehandelsstatistikken og foretatt en omgruppering av forbruksutgifter på fineste nivå når det gjelder inndeling, som så langt som mulig svarer til varegrupperingen i varehandelsstatistikken. Resultatet viser betydelige avvik mellom de to former for statistikk..

Eksempelvis er omsetning av dagligvarer pr. person ca. 20 % større enn tilsvarende forbruksutgifter. Dette kan selvsagt skyldes flere forhold, men skyldes nok først og fremst at varehandelsstatistikken (særlig post 52.11) inneholder omsetning fra utsalg som er klassifisert som hovedsaklig dagligvareutsalg, men som også omsetter en lang rekke andre varer. En sammenligning av forbruk med faktisk omsetning av dagligvarer vil altså inneholde en systematisk overvurdering av omsetningen og dermed også dekningsgraden. En dekningsgrad på 120 % kan altså tilsvare balanse mellom forbruk og omsetning når det gjelder dagligvarer, men er altså et tilstrekkelig avvik til å få en søknad om unntak forkastet.

Tilsvarende ser vi at forbruket mht. andre varer enn dagligvarer er systematisk større enn omsetning pr. person på landsbasis, og vil altså lett føre til en undervurdering av dekningsgraden for slike varegrupper da flere av disse vareslagene også omsettes i dagligvareutsalg i økende grad. Da slike varegrupper ofte er varegrupper som er typisk for sentrumshandelen, er det neppe overraskende at en rekke handelsanalyser ofte konkluderer med god dekning når det gjelder dagligvarer, men underdekning når det gjelder utvalgsvarer. Konklusjonen blir da at sentrumshandelen må styrkes, og etablering av nye dagligvareutsalg begrenses. Trenden i utlandet er imidlertid at bransjeutvalget i dagligvareformatene stadig utvides, først og fremst fordi kundene ønsker nærhet til handlestedet når de handler også for andre varer, noe som igjen tilsier større arealbehov for et moderne dagligvareutsalg.

Tilfeldighetene når det gjelder beregningsutslag stopper imidlertid ikke med dette. Langt verre er det at en beregning med utgangspunkt i forbruk pr. husholdning neppe kan bli representativ for forbruket i bydelsområder i tilknytning til større byer. Situasjonen i våre større byer, ja nær sagt alle byer, viser jo til dels dramatiske avvik fra landsgjennomsnittet når det gjelder befolknings- og husholdningsstruktur, med en betydelig og økende

overrepresentasjon av en-person husholdninger. En beregning av kjøpekraft burde derfor i større utstrekning ta utgangspunkt i husholdningsstrukturen i markedsområdet.

I trinn 3 skal det vurderes om et omsøkt tiltak har ”riktig” størrelse. Ny dekningsgrad må da beregnes med utgangspunkt i fremtidig kjøpekraft holdt opp mot forventet omsetning med det omsøkte tiltaket. Man må da vite hvilke varegrupper som skal inngå i det nye senteret, og ta utgangspunkt i relevante nøkkeltall for arealbehov og forventet omsetning pr. kvm. for ulike typer sentre. RPB (vedlegg II) uttaler her nokså kategorisk at

”å operere med faste tallstørrelser av typen hvor mange kvm. detaljhandelsareal som er ”riktig” pr. 1000 innbyggere, kan eksempelvis gjøres med stor grad av sikkerhet for storbyområder, mens det på mindre steder kan være mer relevant å ta utgangspunkt i slike tall for sentre av tilsvarende karakter som det skal vurderes, uansett hvor sammenligningsobjektene ligger.”

Dette rimer lite med de eksempler som oppgis i vedlegg II til RPB, hvor en rekke nøkkeltall for arealbehov for ulike bransjer alle stort sett varierer med 100 %. Studier av arealproduktivitet foretatt av HSH-instituttet har tidligere også vist meget store variasjoner, både mellom bransjer og sentertyper. Hvorledes man da kan beregne arealbehov med stor grad av sikkerhet forekommer oss derfor temmelig uklart, for å si det mildt.

Det er fristende i denne sammenheng å vise til den forskning på denne type problemstillinger som foregår i Storbritannia. Hvis vi går inn på nettstedet til de myndigheter som der har ansvaret for denne type forskning, Office of the Deputy Prime Minister-Planning Research Programme, finner vi følgende statusvurdering når det gjelder metoder ” regarding the assessment of needs and impact of new retail and leisure development”

(<http://www.planning.odpm.gov.uk>, 2003):

“There are no generally accepted methodologies for assessing the need for, capacity of, and catchments for new retail and leisure development in relation to planning the development of such facilities in local, district, town and city centres; the impact of such proposals at the planning application stage; or the relative vulnerability of different types of centres. Research is needed to inform the development of national policy in PPG6 and to provide good practice in carrying out and using methodologies.”

KONKLUSJON: FORSØK PÅ DEKONSTRUKSJON AV DET OFFENTLIGE STYRINGSSYSTEM

Siktemålet med en kritisk analyse av offentlig styring vil som nevnt innledningsvis være en avsløring av ugjennomtrengelige og latente strukturer (Fournier og Grey 2000). På mange måter står både de sentrale og lokale myndigheter overfor omgivelser preget av økende kompleksitet på samme måte som myndighetene i Los Angeles erfarte under den første halvdel av forrige århundre. Samtidig er det klart at forvaltningssystemene både på sentralt (nasjonalt) og lokalt nivå i Norge mangler informasjonsbehandlerende kapasitet til å takle denne økningen i kompleksitet. Vår diskusjon i kapittel 2 pekte på at systemene må finne styringsstrategier eller koordineringsstrategier som reduserer behovet for informasjon, men samtidig bevarer hierarkiets posisjon (eksempelvis ved å gi inntrykk av at man styrer effektivt).

Det sentrale styringssystem og forholdet til lokal styring

Når det gjelder den overordnede styringen takler man tydeligvis manglende informasjonsbehandlerende kapasitet basert på det vi kan kalle to delstrategier: For det første reduseres behovet for informasjon vedrørende omgivelser. Dette skjer ved å nedsette et utvalg som produserer det vi, med en omskriving av et kjent sosiologisk begrep (Berger og Luckmann 1966), kan betegne som *den utvalgsskapte virkelighet*. Det pekes på en rekke problemer, som alle er av negativ art, det nevnes aldri muligheter for samarbeid på det lokale plan. Systemiske motsetninger konstrueres og brukes som grunnlag for *postulering av sosiale konflikter*. Ikke på noe område belegges påstandene med henvisning til teori eller empiri. Temporal modalisering utnyttes; hvis man ikke kan demonstrere at det er ille i dag, er det i hvert fall sikkert at grensen er nådd og det blir verre hvis man ikke får en sentral styring. Hierarkiets latente struktur søkes hele tiden bevart. Slik som alternative koordineringsformer på det lokale plan antydes, representerer de ingen trussel for hierarkiet. Når det antydes modeller for en supplerende driftsorganisasjon for bysentrum, er de utelukkende tillagt oppgaver som avlaster det kommunale sektorapparat. Når det gjelder alternative senterstrukturer, er det en oppgave for fylkeskommunen å styre denne utviklingen. Dette er en tankegang som enkelte sosiologer sannsynligvis vil finne vanskelig å akseptere (Jacobs 1961).

For det annet får vi økende sentral styring basert på sentral planlegging som forutsetter en standardisering av lokale behov, i hovedsak på historisk grunnlag, ved bruk av statistikk.

Hvorvidt denne statistikken egner seg diskuteres ikke. De rikspolitiske retningslinjer for kjøpesenteretablering, og den senere videreføring av disse i form av krav om fylkesdelplanlegging, overkjører i realiteten det lokale og kommunale beslutningsnivå. En slik vertikal kopling, hvis man da i det hele tatt kan snakke om kopling, forutsetter standardisering av lokale behov og kan dermed takles av et forvaltningssystem med begrenset informasjonsbehandlerende kapasitet. I tillegg forutsetter den en forvaltningsstruktur som er mer eller mindre identisk på de enkelte nivåer, noe som etter hvert er blitt tilfelle hvis vi sammenlikner den departementale med den typisk kommunale forvaltningsstruktur (Fimreite 2003:339-340). Kommuneorganisasjonen i Norge har gradvis utviklet seg som et speilbilde av oppbyggingen i den sentrale statsadministrasjonen. Dermed har man etter vårt syn nokså effektivt eliminert en god del av mulighetene for koordinering av *ulike* aktiviteter på det lokale plan. Hensikten med et administrativt nivå i en forvaltningsstruktur er jo primært å dekke koordineringsbehov som ikke dekkes primært av det nærmeste nivå under eller over.

Våre observasjoner og tolkninger er, selv om de er satt på spissen, på mange måter i samsvar med resultater fra nyere norsk forskning på by- og kommunepolitikk. Det klassiske spørsmål når kollektiv handling er tema, er *hvem skal gjøre hva og hvordan skal aktiviteter koordineres?* Vi nevnte innledningsvis at skal systemet med ulike forvaltningsnivå fungere, må det være en form for balanse i relasjonene mellom disse nivåene. I relasjonen mellom nasjonalstat og kommune kan denne balansen defineres som *grad av lokalt handlingsrom* og *grad av integrasjon* eller grad av overordnet styring i systemet (Fimreite 2003:336). Fimreite sammenlikner det hun kaller ulike kommunetyper, hvor den norske *førkrigskommunen* representerer hundre år (fra 1837 til 2. verdenskrig) med stor vekt på lokale fellesskap og lokal oppgaveløsning og etter hvert også lokal deltakelse. Det lokale handlingsrom var stort.

Etterkrigskommunen (fra 1945 til 1980 tallet) ble først og fremst et ledd i statens administrative struktur. Det ble lagt stor vekt på nasjonal integrasjon/styring, men det ble også viktig å bevare et relativt stort lokalt handlingsrom. Ideen var at gjennomføringen av nasjonale velferdstiltak var avhengig av at det fantes et kommunalt apparat som kunne gjøre politiske vurderinger når den nasjonalt utformede politikken skulle iverksettes.

Fimreite (2003:341-342) oppsummerer de siste 25 års utvikling i stat-kommunerelasjonen med å peke på at noen tiltak og da særlig tiltak som omfatter organisering, peker i retning av økt kommunal frihet, mens andre tiltak peker i stikk motsatt retning. Dette kan tolkes som ambivalens og vaklevorenhet fra statens side. Men inntrykket av statlig ambivalens må etter hennes mening ikke få dekke det faktum at statens vilje etter hvert mer og mer var innrettet mot å stramme inn overfor kommunesektoren. Staten søkte derfor etter nye styringsredskap.

Dette fant sentrale myndigheter bl.a. i rettighetsfesting av tjenester som kommunene har ansvar for. Dette er en tankegang, som vi ser, som også har kommet til uttrykk når det gjelder lokal varedekning. Resultatet er at omfanget av lover som har slik utforming har økt.

Den form for standardisert politikk som rettighetslovgivningen er et uttrykk for, er allikevel på mange måter et kvalitativt annerledes styringsvirkemiddel enn tidligere standarder og standardkrav nedfelt i særlover. Blant annet er de i mye sterkere grad enn tidligere innrettet mot enkeltindividet. Som styringsmiddel for staten representerer rettighetslovgivningen en standardisering basert på at flere og flere politiske vedtak blir det vi kan kalle permanente i den forstand at andre politiske konstellasjoner sentralt og lokalt vanskelig kan omgjøre eller omgå dem. *Nåtidskommunen* (fra 1980 tallet til i dag) kjennetegnes dermed av stor grad av nasjonal integrasjon (statlig styring) og lite lokalt handlingsrom (Fimreite 2003:342). På områder som tidligere med selvfølgelighet har vært overlatt til det lokale selvstyre, oppleves det som en belastning for sentrale politikere å ikke kunne ta eksplisitte og endelige avgjørelser.

Fimreite peker på at i utgangspunktet er samfunnet et kollektiv som er noe annet summen av de individ som inngår. Politikk er pr. definisjon en handling innrettet mot kollektivet. En slik individualisering og privatisering av forholdet mellom den enkelte borger og det offentlige apparat som vi nå ser vil skyve velferdsstatens kollektive og solidariske grunnlag i bakgrunnen til fordel for en adferd som kan belønne individuell nyttemaksimering (Fimreite 2003:348). En individualisering av kollektive goder ser vi for eksempel når det utarbeides serviceerklæringer knyttet til veistandard, brøytestandard og standard på renovasjon. La oss her også tilføye standard på varetilbud og varedekning.

Slik sett er altså dagens statlige kommunalpolitikk i følge Fimreite basert på en allianse mellom (sektor-)staten og individet, der individets beste er det viktigste. Kommunalt selvstyre (og dermed kollektiv samhandling på det lokale plan) blir i denne sammenheng en institusjon som kan forkludre politikken på vei fra sentrale myndigheter til individet; et potensielt hinder, av nærmest akademisk interesse (Fimreite 2003:352).

Konsekvenser for lokal styring og kollektiv handlingskapasitet

Holsens (1993) caseanalyser gir oss et bilde av en lokal forvaltning uten særlig kollektiv handlingskapasitet med hensyn til sentrumsutvikling. Den senere tids rikspolitiske retningslinjer for kjøpesenteretableringer og regler om fylkesdelplanlegging, gir ingen større plass for lokalt skjønn, utenom de større bysentre, selv om man kan søke om å få godkjent unntak eller fravik fra reglene. I praksis ser vi allikevel større avvik fra regelverket, blant

annet fordi en kommune til en viss grad kan kontrollere hvorledes en etableringssak defineres og behandles. Og så kan man jo selvfølgelig protestere, som eksempelvis kommunestyret i Ås kommune gjorde da Miljøverndepartementet hadde innsigelser til etableringen av Vinterbro Storsenter: Ås kommune ikke bare påklaget innsigelsen, men gikk på kommunalministeren, som var trukket inn i saken, og ba ham om å ”holde miljøvernministeren i ørene”, slik at Ås ikke skulle hindres i sine planer. Da regjeringen fikk det endelige ord, var det bare miljøvernministeren som stemte mot at Vinterbrosenteret skulle få etableringstillatelse (Bratt 1993:19-21).

Det er også klart at forholdet til det lokale forvaltningsapparat har variert opp gjennom årene av flere årsaker, inkludert skiftende politiske vinder. Fimreite har utvilsomt rett når hun peker på at en stor del av den overordnede styringsiveren i nyere tid kan forklares med at det på det kommunale plan i perioder ble store forskjeller kommunene i mellom når det gjaldt servicetilbud og løsning av velferdsoppgaver. I tillegg kan endringer i statlig styring reflektere endringer i det politiske landskap. Etter Fimreites (2003:352) mening er dagens rettighetslovgivning, som overfører makt til individet, først og fremst et resultat av høyrekreftene i norsk politikk.

Ingen ting av dette motsier imidlertid vårt hovedpoeng om at det lokale forvaltningsapparat i dag synes å ha liten kollektiv handlingskapasitet når det gjelder sentrumsutvikling. Poenget er ikke at staten i større grad burde la lokale krefter etablere større senterformater hvor de ønsker det i det geografiske landskap, men at de mangler et effektivt grunnlag for å fungere som et kollektiv som etter vårt syn kunne bidra til et større mangfold og innovative løsninger med hensyn til sentrumsutvikling og regionale strukturer, og dermed også til mer bærekraftig næringsutvikling.

De empiriske studiene viser at næringsutvikling i stor grad medfører utvikling av systemiske motsetninger, og krever en tilsvarende transendering, integrasjon eller strukturell kopling av disse. Problemet for stedsutvikling ligger etter vårt syn i manglende evne hos de lokale aktører til kontrollere og samordne slike motsetninger, ut over å overlate dette til eiendomsutviklere og kjedeorganisasjoner. Det vi ser i de empiriske studiene er eksempler på at de store kjedeorganisasjonene eller eiendomselskapene og varemagasinselskapene kontrollerer og integrerer slike motsetninger til en viss grad i form av kjøpesentre og liknende formelle nettverksarrangementer, men har liten evne til å takle den ekstra usikkerhet som representeres av mer innovative og lokale miljøer med selvstendige næringsdrivere, og som sannsynligvis må integreres og koples i en senterstruktur ved hjelp av kollektive former for samarbeid og samhandling.

Etter vårt syn er det mulig å utvikle kollektiv handlingskapasitet hvis vi i større grad betrakter det lokale system som et sosialt kommunikasjonssystem, og fokuserer på å utvikle:

- Grunnlaget for selv-observasjon og selv-beskrivelse i de lokale systemer, som i dag får liten hjelp til dette basert på den offentlige reguleringsplanlegging og retningslinjer for fylkesplanlegging.
- Effektive strukturelle koplinger, vertikalt og horisontalt, mellom de lokale hovedaktører.

Det er slike muligheter vi har tatt for oss i våre intervensjoner i norske bysentre.

7. INNLEDENDE ANALYSE OG DIAGNOSE AV ET SOSIALT SYSTEM KNYTTET TIL ET BYSENTRUM

INNLEDNING

Som grunnlag for analysen vil vi bruke teoretiske proposisjoner som kan utledes fra vår modell presentert i figur 3.3. Den del av analyseprogrammet som det gjøres rede for i dette kapittel tar for seg 2 hovedtyper av diskursive begivenheter:

1. En innledende analyse av utvalgte diskursive begivenheter i Porsgrunn i perioden 1970-1992.
2. Et sett med intervjuer med sentrale aktører i Porsgrunn 1992 og 1993 som grunnlag for planleggingen av intervensjon nr. 1 og 2 i Porsgrunn. Sammen med analysen under punkt 1 utgjør dette en foreløpig diagnose av systemet.

I den innledende diagnosen ser vi på hvorvidt tidligere konversasjoner knyttet til sentrumsutvikling har maktet å produsere et grunnlag for lokalt samarbeid.

OPPLEGG FOR DIAGNOSE AV ET TRADISJONELT HANDELSSENTRUM

Som en innledende studie, før vi gjennomførte serien med intervensjoner, foretok vi en kartlegging av utviklingen av Porsgrunn sentrum hvor vi i hovedsak fokuserte på det som har vært av sentrale konversasjoner og diskurser, og har blitt produsert i form av tekster. De analytiske spørsmålene gjelder:

- Hvorledes har de lokale aktører som er knyttet til sentrum som handlested tematisert problemer og muligheter?
- Hvorledes har de observert seg selv og sine omgivelser?
- Hvilke koplinger er utviklet og etablert mellom de ulike delsystemer og deres omverden? Kan vi identifisere en eller annen form for semantikk eller kode når det gjelder sentrumsutvikling, og hvorledes denne endret seg?
- Hvorledes tematiseres behov og problemer vedrørende samarbeid? Finner vi uttrykk for en eller annen form for kollektiv bevissthet og identitet?

Vår studie dekker i hovedsak perioden 1960-1993, men vi tar med en liten oversikt over den tidligere utviklingen i årene 1576-1960. Opplegget vårt er basert på analyse av tekster produsert i tilknytning til en serie med episoder eller begivenheter hvor sentrumsutvikling har vært hovedtemaet. Disse konversasjonene og tekstene kan oppfattes som knutepunkter i det sosiale kommunikasjonssystem, med kommunikasjonsmessige bidrag fra ulike kilder og aktører med tilknytning til sentrum. Vi vil ikke påstå at disse tekstene og utdragene er representative med hensyn til alle oppfatninger og synspunkter som har blitt uttrykt i dette tidsrommet, men de representerer samlet etter vår mening et forholdsvis konsistent og vedvarende syn på sentrumsutvikling, for øvrig ikke ulikt det vi har funnet i en rekke andre bysentre vi har analysert (Omholt 2005). I tillegg har vi diskutert utviklingen og episodene med en rekke nøkkelpersoner innenfor både offentlig og privat sektor som har vært knyttet til sentrumsutviklingen i en årrekke. De studerte konversasjoner og tekster knytter seg til følgende perioder og diskurser:

1. Tidlig historie 1576 – 1960
2. Varehusdiskursen 1070
3. Handelsanalysen 1971
4. Kjøpesenteretablering 1985
5. Diskursen om stormarked på Fredneshalvøya 1988-1992

Vi presenterer først hovedtrekkene i disse diskursene i narrativ form sammen med litt kontekstuell informasjon, og foretar så til slutt en analyse og fortolkning basert på en serie med intervjuer høsten 1992.

TIDLIG HISTORIE 1576 - 1960.

Porsgrunn, som i 1991 var en by med ca. 34.000 innbyggere, ligger i hjertet av industridistriktet Grenland ved Telemarksvassdragets utløp i Frierfjorden. Navnet Porsgrunn forekommer i offisielle dokumenter for første gang i 1576. Utviklingen mot tettsted og senere by (1807) har sin bakgrunn i denne lokaliseringen og regionens store skogområder som dannet grunnlaget for sagbruksvirksomhet og trelasthandel i Skien. På 1600- tallet ble store mengder trelast skipet ut fra sagbrukene øverst i elva, men avfall fra sagbruksvirksomheten og vanskelige strømforhold gjorde at skutene etterhvert måtte losse og laste lenger nede i vassdraget. Snart slo også handelsfolk og håndverkere seg ned ved Porsgrunn, og byen begynte å utvikle seg på østsiden langs en gate som fulgte elvens løp. Næringsvirksomheten

ble liggende langs elvebredden, mens boligområdene etterhvert ble liggende på den andre siden av gaten og i de tilstøtende kvartaler helt fra Borgestad til Frednes. I 1652 ble tollstasjonen, til tross for mye protest fra Skien, flyttet fra Skien til Porsgrunn, og dette fikk en avgjørende innflytelse på den videre utvikling av byen, som ble gitt offisiell bystatus i 1807.

Porsgrunn hadde fra begynnelsen av ikke noen egentlig kjøpmannsstand. Praktisk talt alt næringsliv i byen og distriktene omkring ble dominert av et fåtall større handelshus (Aall, Cappelen, Flood, Møller m.fl.), som i første rekke drev handel med korn og eksport av trelast, men som i tillegg også drev en omfattende detaljhandelsvirksomhet. Byen levde av sjøfarten og dens mange binæringer. Det var lite industrivirksomhet. I siste halvdel av 1800-tallet skjedde det imidlertid en endring i kjøpmannshandelen og omsetningsformene. Den bransjespesialiserte kjøpmann dukket opp. I 1884 ble Porsgrunn Handelsstandsforening, stiftet med 45 medlemmer til stede på det første medlemsmøte i januar 1885. Blant foreningens merkesaker i den første tiden var lukningstider og konkurranseforhold, i første rekke konkurransen fra direkteselgere og kooperative handelslag, og lokale trafikkforhold: merkesaker som fremdeles er hovedsaker.

I den første halvdel av dette århundre var Porsgrunn, som så mange andre norske kommuner, preget av omfattende industrireiseing. Norsk Hydro etablerte seg på Herøya i 1927, og Porsgrunn ble etter hvert landets største industrikommune. Store boligområder ble etablert utenfor bysentret, særlig etter siste krig, og bilen ble etter hvert allemannseie. I denne perioden hadde de politiske og kommunale myndigheter hendene fulle med industrireiseing og utvikling av velferdstiltak, så handelen ble stort sett overlatt til seg selv og det var liten oppmerksomhet knyttet til Porsgrunn som handelssentrum. I tillegg tjente kjøpmenn penger så det var etter politikernes oppfatning liten grunn til å bry seg, selv om Porsgrunn ellers i utstrakt grad var preget av egalitære holdninger (intervju med ordfører 18.06.1992).

Dette kom til å endre seg i 1960, da innstillingen fra den såkalte Scheikomiteen, som i 1960 foreslo en rekke tiltak for å redusere antall kommuner i Norge, forelå. Komiteens forslag var et sjokk for Porsgrunn: Ikke bare skulle Porsgrunn slås sammen med nabokommunen Eidanger, men status skulle endres fra by- til landkommune. Komiteens begrunnelse for dette var at en bykommune måtte ha funksjon som et senter for et større område, både med hensyn til handel og industri. Ifølge komiteen tilfredsstilte ikke Porsgrunn disse betingelsene.

Scheikomiteens forslag møtte massiv motstand i Porsgrunn. Mange i Porsgrunn mistenkte Skien for å stå bak det hele, som ved tidligere forsøk på å redusere Porsgrunns status. Denne reaksjonen kan også være en forklaring på at tanken om å bli et ledende regionalt

handelssentrum i Grenland etter hvert gjorde seg gjeldende innenfor Porsgrunns Handelsstandsforening.

VAREHUSDISKURSEN 1970

Utviklingen innenfor detaljhandelen i perioden 1966-1986 var i Porsgrunn som i en rekke andre byer preget av fremveksten av nye former for organisering av utsalg, i første rekke varehus og kjøpesentre. Samtidig begynte det innenfor næringen generelt en omfattende konsentrasjons- og integrasjonsprosess av distribusjonsleddene med fremvekst av ulike typer kjedeforetak. Denne form for utvikling kom også til å sette sitt preg på Porsgrunn sentrum, hvor det i perioden 1966 - 1986 ble etablert i alt 5 større varehus:

1. Plenty	1966	1.875 m2
2. EPA	1970	4.200 m2
3. Domus	1972	3.850 m2
4. Norden	1974	3.000 m2
5. Hammond	1986	5.300 m2

Varehusetableringen ble forøvrig debattert på et medlemsmøte i Porsgrunn Handelsstandsforening (PHF) 10.2.1970 (vedlegg 1), blant annet på bakgrunn av EPA-etableringen. Temaet for møte ble markedsført under tittelen “Varehus - får i ulveklær?”, en tittel som sannsynligvis ikke nødvendigvis hadde sammenheng med at en av innleiderne på møtet var konsulent Ulven fra Norges Produktivitetsinstitutt (NPI). Møtet startet forøvrig med to innledningsforedrag, av henholdsvis Ulven og direktør Jan Harsem, EPA, hvor det ble redegjort for handelsutsiktene framover, prinsippene for varehusorganisering og varehusledelse, og hvilke konsekvenser dette kunne tenkes å få for tradisjonelle detaljhandelsutvalg mht. muligheter for omstilling og samarbeid.

Ulven pekte på (Vedlegg 1: Referat i Porsgrunn Dagblad 11.2.1970) at folketallet i Grenlandsregionen i 1990 ville være steget til om lag 124.000. Man regnet med en tredobling av detaljhandelsomsetningen. Det var grunn til å tro at antall kvadratmeter salgsflate også ville tredobles - skjønt dette etter Ulvens mening hørtes utrolig ut. Men det ville etter hans mening kreve en større salgsinnsats, kanskje endrede åpningstider. Kjøpmenn driver ikke varehus, men de kan gjøre mye annet for å styrke seg i konkurransen, mente han. Det var mange muligheter for et fruktbringende salgssamarbeid gjennom fagkjeder, driftskjeder, samstemming i vareutvalg, kanskje også et samarbeid med varehusene.

Faksimile Porsgrunn Dagblad 11.2.1970

VAREHUS-DEBATT I PORSGRUNN HANDELSSTAND:

Epa-direktøren vil ha seg frabedt
å bli kalt «ulv i fåreklær»

*Hvor stor andel av omsetningen vil
gå til 5-6 varehus i Grenlandsregionen?*

Konsulent Gunnar Ulven, Norsk Produktivitets-Institut, vil ikke være profet, så han som innledet til paneldiskusjonen i Porsgrunn Handelsstands Forening tirsdag kveld. Møtet ble holdt i Vic Kafeteria, ledet av Handelsstandens formann, Andreas Asland, — og kveldens tema var: «Varehus i Porsgrunn — ulv i fåreklær?»

Gunnar Ulven ga et utdrag av en analyse NPI hadde foretatt over erfaringene fra varehustablinger i Moss (Epa og Domsu). To forholdrvis mindre varehus gjaldt undersøkelsen. Erfaringene fra Moss kunne ikke direkte sammenliknes med situasjonen i Skien — Porsgrunn området som kanskje allerede om et par år ville ha 5-6 nokså store varehus. Han

beregnet her, kan komme til å bety for omsetningen. Det var her antydnet en samlet varehusomsetning på 70-80 millioner kroner eller mer.

Varehustablingerne i Moss førte ikke til noen katastrofe for detaljhandelen, viser undersøkelsen. Det ble ny fart i en tidligere noe labor omsetning. Mange detaljforretninger fikk merke et hardere konkurranseklima. Nokså snart erobret varehusene en pen andel av omsetningen, samtidig som spesialforretninger i nærheten profitterte på varehusene, mens mange mindre forretninger mistet endel av sin omsetning. — Den framtidige konkurransen kommer til å stå mellom omsetningsentra, mente konsulent Ulven. To varehus i Skien kan føre til tilbakegang i Porsgrunn — dersom det ikke blir gjort effektive motrekk.

Folketallet i Grenlandsre-

siden, gjennom et samarbeid 50 — 50 mellom svenske eiere og 7 norske kapitalinteresser, for å starte opp en varebutikje i Norge. Vår viktigste konkurrent er Kooperasjonen i Norge og Sverige.

— Vi starter den 11. mars i Skien. Porsgrunn får sitt Epa varehus i november, det 7. varehus i kjeden. Vi kommer til å ha relativt normale priser. Vår politikk går ut på kvalitet.

Panelet

Så dirigerte Andr. Asland panelet på plass: de to innledere sammen med 3 fra Porsgrunn Handelsstands Forening: Harald A. Jensen, tekstilgruppen, Kari A. Stordalen, dagligvarer, Hans J. Larsen, jernvarebransjer, og formannen som ledet samtalen på sin suverene, verdige måte.

omsetning i de fleste bransjer, mens det har gått ut over de handlende i matvarebransjen. Når vi snart får en hel skokk av ulver, da må vi holde sammen og søke samarbeid, også med ulvene. Med 5-6 varehus i Skien — Porsgrunn begynner det å bli farlig!

Taleren spurte konsulent Ulven om forretningene i Moss hadde tatt seg situasjonen ad notam, og han spurte direktør Harsen: Hvor samarbeidsvillige er varehusene?

Ulven svarte at ialfall konfeksjonen og ekvipering på Moss hadde et sin spesialisering. Harsen trodde det ville være vanskelig i praksis å få til et samarbeid, hvis det ikke er i form av shoppingentra. Specialbransjene måtte finne omsetningsformer som øker slagkraften, blant annet en rasjonalisering på grossistledet. Det er klart at det vil bli gruppedannelser, og det er stimulerende.

Storgata som «varehus»

Hans J. Larsen: Storgata i Porsgrunn kunne bli som ett eneste varehus hele dette shoppingstrøket. Vi har foreslått noe i den retning gjennom «Porsgrunnodagene».

Knut Stordalen spurte, benvendt til Epa-direktøren: Oppnår dere lavere innkjøpspriser?

Konsulent Ulven bemerket at pris konkurranansen egentlig ikke er begynt ennå. Han nevnte detaljhandelsens fare for å øke varehusene med et allfor stort varretilbud.

Harsen: Varehusene er bygget opp for å muliggjøre handel av mange varer på ett sted og samtidig ha en kafeteria å by publikum.

Hans J. Larsen: Men de kommer nokså lett til det. De står på stortromma så vi andre blir bedøvet. Vi har ikke kommunen med oss, ikke bankene med oss, ikke storkapitalen i ryggen — så varehusene har et kjempestort forsprang!

Stordalen: Epa blir sittende med dyr husleie, dyr betjening og andre steinharde utgifter. De vil ta igjen på gyngende det de taper på kasselen.

På et spørsmål fra Jan Olaf Schøningh Andreassen om hvor mange varehus i Grenlandsregionen kunne makte å ha svarte konsulent Ulven, på grunnlag av svenske erfaringer, at det kunne være plass til 5 varehus med en samlet årsomsetning på 100 millioner kroner.

Eyvind Martin Thies-Evensen: Sett at varehusene måtte betale det samme i innkjøpspris for sine varer som detaljvareforretningene betaler, ville det da være blitt etablert varehus?

Harsen: Nei. Thies-Evensen: Da er det maktposisjonen som gjør utslaget.

Harsen trodde (Vedlegg 1: Referat Porsgrunn Dagblad) at det ville være vanskelig i praksis å få til et samarbeid, hvis det ikke ble i form av shoppingentra. Specialbransjene måtte etter hans mening finne omsetningsformer som kunne øke slagkraften, blant annet en rasjonalisering på grossistledet. Det var etter hans mening klart at det ville bli gruppedannelser og dette ville være stimulerende. Han ble spurt om EPA oppnådde lavere innkjøpspriser fra sine leverandører på grunn av sin maktposisjon. Han svarte at det ikke ville være realistisk å regne med maktrabatter. Det måtte være prestasjonspriser, ikke maktpreiser. Gruppedannelser hadde de samme innkjøpsmuligheter som et varehus hadde. Han viste til at varehusene er bygget opp for å muliggjøre handel av mange varer på samme sted og samtidig ha en kafeteria å by publikum.

Flere av de tilstedeværende, større kjøpmenn betvilte at EPA oppnådde billigere levering av kvalitetsvarer fra de store leverandørfirmaer på grunn av størrelsen på leveringene alene. De mente det var maktposisjonen som gjorde utslaget når det gjaldt varehusenes utsalgspriser. Uttalelser som: «Vi har ikke kommunen med oss, ikke banker med oss, ikke storkapitalen i ryggen - så varehusene har et kjempestort forsprang», var typisk for denne oppfatningen hos de tilstedeværende kjøpmenn.

Debatten som fulgte etter innledningsforedragene bar altså sterkt preg av at sentrale og lokale kjøpmenn stort sett betraktet varehus som resultater av en urettferdig og uhensiktsmessig maktkonsentrasjon, og ikke som mer effektive former for organisering basert på skala- og erfaringsøkonomi, i tråd med innledningsforedragene. Løsningene, slik de ble oppfattet av de lokale aktører, var å møte denne form for konkurranse med å bli mer effektiv mht. pris og service, men innenfor de tradisjonelle og konkurranseorienterte former for handelsvirksomhet.

HANDELSANALYSEN 1971

Innenfor handelsstanden var man ellers stort sett opptatt av andre tradisjonelle problemstillinger som lukningstider, samferdsel og parkeringsforhold. I tillegg fikk etter hvert konkurransesituasjonen i Grenlandsområdet, og da i første rekke i forhold til Skien, økt oppmerksomhet. I arbeidet med å skaffe til veie materiale for en mest mulig riktig og harmonisk utvikling i byens handels- og servicefunksjoner satte derfor PHF, i samarbeid med Porsgrunn kommune og Grenland samvirkelag, i gang arbeidet med en handelsanalyse (vedlegg 1: PHF's styreprotokoller og møtereferater).

Oppdraget med denne analysen ble gitt et eksternt konsulentfirma og rapporten forelå i februar 1971 (Handelsanalyse for Porsgrunn 1971). Rapporten forutså utvikling av Skien og Porsgrunn som to likeverdige sentra med et felles markedsområde. Analysen forutså videre økt forbruk og bruk av bil, og konkluderte forøvrig med at Porsgrunn hadde tilstrekkelig gulvareal på varehussektoren, men hadde flere forslag når det gjaldt layout av bysentret og lokalisering av hovedforretninger:

- Tradisjonell handel har gode muligheter overfor nye omsetningsformer dersom man satser på andre konkurransemidler enn disse gjør.
- Porsgrunns sentrumsbutikker bærer preg av stor spredning som vanskeliggjør en innkjøpsrunde. Det er behov for et mer konsentrert butikk- og servicemiljø, og det ble advart mot ytterligere spredning.
- Uheldige trafikkforhold i sentrum, behov for sentrale arealer og gater utelukkende til fotgjengerformål.
- Jevn fordeling av magnetbutikker i sentrum.
- Samarbeid grunneiere om utbygging av de sentrale kvartaler, organisert i form av såkalte kjøpmannshus (en betegnelse som forutså de såkalte kjøpesentra)
- Etablering av parkeringssoner og ringveisystem rundt sentrums kjerne.

- Lokalisering av trafikkbasert detaljhandel og serviceaktiviteter utenom sentrum.

Forslagene går forøvrig frem av skissen vist under, hvor forslagene er innarbeidet i en sentrumsplan av Porsgrunn Byplankontor:

FIGUR 7.1 Utkast til sentrumsplan



Så vidt vi kan se av PHF's protokoller (vedlegg 1) var det liten eller ingen diskusjon av handelsanalysen i regi av PHF. Deler av rapporten synes imidlertid å ha blitt lagt til grunn eller tatt til følge i kommunens generalplan for 1976 – 83 (Vedlegg 1). Det heter der bl.a.: “Det skulle være i alles interesse at den fremtidige sentrumsutvikling blir underlagt en fastere styring enn tilfellet har vært til i dag”. Kommunen kom derfor i den følgende periode til å være motstander av spredning av sentrumsfunksjoner, deriblant handel. Kommunens senere arbeid med trafikkforhold og veisystem må også sies å være i tråd med handelsanalysens anbefalinger.

DISKURSEN OM KJØPESENTERETABLERING 1985

Strukturen i detaljhandelen ble radikalt forandret i Norge i 1980-årene. Fra omkring 1984 fikk vi en nærmest uhemmet etablering av kjøpesentre. Det første kjøpesenteret i Grenland, Herkules Stormarked mellom Skien og Porsgrunn i Skien kommune, ble åpnet i 1969. Etter

en utvidelse i slutten av 1970-årene, hadde senteret en netto salgsflate på 3.700 m². På samme området var det også etablert en lavprisforretning, møbelforretning og forretning for hvite- og brunevarer.

I Porsgrunn hadde man gjennom handelsanalysen i 1971 fått påpekt betydningen av nye handelsformer og en konsentrasjon av sentrum. Lite var imidlertid blitt gjort. Det kan i utgangspunktet tenkes flere forklaringer på denne mangelen på tiltak: Handelen var inne i en sterk vekstperiode, og Herkules syntes ikke truende nok. Porsgrunn hadde dessuten en overdekning mht. varehus, samtidig som kommunen satte bom for eksterne etableringer. Man ønsket ikke å spre handelen. Herkulesetableringen hadde imidlertid skapt en viss redsel i Porsgrunn, og man så for seg etableringer langt ute på jordet i fremtiden. I løpet av 1984/85 mottok man signaler om at flere prosjekter var på gang mht. etablering av eksterne kjøpesentre i Grenlandsområdet, bl.a.:

- NKL planla etablering av et senter nær Menstad.
- Forente Grossister hadde inne en konsesjonssøknad om et større senter nær Bamble ved E18.

Dette ville etter manges mening bety katastrofe for Porsgrunn som handelssenter, og byen ville bli skviset. All erfaring, bl.a. utredningsmateriale fra Kjøpmannsinstituttet, hadde vist folk i Porsgrunn at bysentre ville bli skadelidende. I PHF reagerte man derfor med å ta initiativ til og gå inn for en ny, felles handelsanalyse for Grenland sammen med Skien og Bamble. Porsgrunns andel av kostnadene, kr. 225.000 ble bevilget av kommunen. Imidlertid trakk Skien seg fra opplegget, og i Porsgrunn ante man muffens. Man antok at de ikke ønsket å være med på noe som kunne komme til å fraråde etablering av noe på Menstad. Det ble derfor ikke laget noen ny handelsanalyse, samtidig som det stadig kom nye signaler om at det var like før en etablering av et stort varehus/kjøpesenter på Menstad (vedlegg 1: Intervju med formann Porsgrunn Næringsråd K.I Bryhnsrud 26.05.1992).

I løpet av 1985 ble det imidlertid presentert et forslag om en etablering av et stort kjøpesenter, kalt “Down Town”, i en nedlagt fabrikkbygning på Fredneshalvøya i umiddelbar forlengelse av Porsgrunn sentrum. Prosjektet var utarbeidet av en lokal eiendomsutvikler, Jarand Fredriksen, som drev firmaet Prosjektfinans A/S. På et styremøte i PHF 16.11.1985, hvor Jarand Fredriksen deltok, foruten tiltaksdirektør Moen i Porsgrunn kommune, ble det orientert om prosjektet. Etableringskostnadene var beregnet å ligge rundt 50 mill. kroner.

Styret i PHF arrangerte deretter et åpent møte for PHF's medlemmer 24.11.85 hvor Fredriksen igjen orienterte om "Down Town" prosjektet. Etter diverse møtevirksomhet var det etter hvert klart at PHF ville gå inn for prosjektet, som det fremgår av et referat i avisen Varden 10.4.86 gjengitt nedenfor. Forøvrig synes det også klart at de fleste i Porsgrunn betraktet alternativet til "Down Town" å være etablering av eksterne kjøpesentra, og det ønsket ingen.

Fra kommunens side hadde det vært liten interesse for et forretningssenter på Down Town tomten. Kommunen ønsket i utgangspunktet eiendommen disponert for industriformål og etterlyste interessenter til dette formål. Da ingen slike interessenter av betydning meldte seg, gikk også kommunen våren 1986 inn for etablering av et forretningssenter etter at PHF formelt hadde stilt seg positive til dette.

Med dette var det gitt klarsignal for etablering av et kjøpesenter. Når det gjaldt selve utformingen av senteret ble ideer hentet fra andre steder i inn og utland. Jarand Fredriksen med flere var bl.a. på en studietur til andre sentra rundt i Europa og besøkte et tjuetalls sentra dimensjonert som det planlagte Down Town. Utforming og innredning ble fotografert, trafikk-løsninger og parkeringsløsninger m.m. studert. Den endelige utformingen ble overlatt et lokalt arkitektkontor, og et av siktemålene var "å ikke senteret en menneskelighet i tråd med distriktets oppfatning av et butikksenter" (vedlegg 1: Intervju med formannen i Porsgrunn Næringsråd K.I. Bryhnsrud 26.05.1992).

Etableringen og åpningen av Down Town i 1988 kom samtidig med konjunkturomslaget og nedgangen i detaljhandelen som fulgte etter vekstperioden midt på 80-tallet. Dermed ble det i praksis umulig å finansiere andre eksterne prosjekter i Grenlandsområdet og trusselen mot Porsgrunn var dermed avverget.

Faksimile Varden 10.4.1986

Varden 10.4.86

Handelsstanden i Porsgrunn ga Down Town støtte

Porsgrunn Handelsstands Forening ga tirsdag en foreløpig støtte til planen om et handelssenter i tidligere "Metallverket". Etter at høringsfristen går ut 30. april, tar bygningsrådet stilling til bruksendring av industrihallen. Foreningen vil imidlertid gjøre en konsekvensanalyse innen det endelige standpunktet tas for eller mot ny-skapningen.

Handelsstandens forening gjorde det tirsdag klart for rundt 30 fremmøtte medlemmer at styret er positivt innstilt til etableringen av handelssenteret ved østre brohode. Selv om en viss reservasjon preget møtet, var det ingen direkte negative uttalelser å høre på møtet. Det ble imidlertid fremholdt at flere forretningsdrivende i nordre bydel er skeptiske.

Enkelte henstilte foreningen til straks å gi sin fulle tilslutning til senter-planen. Flere fryktet at Skien ville komme Porsgrunn i forkjøpet.

- Down Town vi være et press i seg selv til å få ny bruk dit vi vil ha den, ved Kultangen. La oss slå to fluer i et smekk. Hvis det ikke blir noe Down Town, tar Skien brua, sa Knut Stordalen. Formannen Bertrand Berntsen innrømmet at de foreliggende løse planene om nye handelsentre blant annet på Rugtvedt, Menstad, Moheim og ved Geiteryggen kunne være skremmeskudd. Likevel er det tid nok å gå på, så lenge det fortsatt er produksjonsdrift i hallen, ble det påpekt.

Direktør Stein Jarand Fredriksen i Prosjektfinans, firmaet bak Down Town-prosjektet, kunne fortelle at 70 prosent av senteret allerede for kontrakt-skriving er bortbestilt. Av disse er de aller fleste etablerte forretningsdrivende i Porsgrunn. Et møbel-firma er blant interessentene som nå kan vende tilbake til bysentrum. Ellers ser det ut til at handelssenteret kostnadsberegnet til 90 millioner kroner vil kunne romme alt fra bil, klær og dagligvarer til ur og gullsmed på 9.000 kvadrater med butikkflate.

Videre er det lagt inn et parkeringshus for 600 plasser i planen. Av de øvrige bekvemmeligheter, later det til at den planlagte vannrutsjebanen i toppen av bygget nå henger i en tynn tråd. På møtet ble det uttrykt en viss bekymring om at et slikt senter kunne komme til å dele Porsgrunn i to handelssoner. Møtet viste likevel at det råder stor usikkerhet hva slags konsekvenser en slikt kjempesenter vil ha for sentrumshandelen. I den anledning hadde foreningen innbudt formannen i Bergen Senterforening, Per A. Eidenbom, som øste av sine overveieende positive erfaringer med nye sentra i Vestlandets hovedstad.

- Det er verdt å merke seg at av de 15-20 interesserte kjøpmennene, har ingen sagt noe om at de har planer om å kutte ut den forretningen de driver fra før av, påpekte Jarandsen.

DISKURSEN OM STORMARKED PÅ FREDNESHALVØYA 1988-1992

I perioden etter åpningen av Down Town syntes det som om de fleste så på etableringen av Down Town som en positiv begivenhet, først og fremst fordi senteret dro folk til byen. Men det ble også påpekt problemer knyttet til etableringen. Sentrum var blitt ytterligere strukket ut, og den øvre del av sentrum var i ferd med å komme i en slags bakevje. Problemer med manglende differensiering av de øvrige butikker i Storgata i forhold til Down Town begynte også å gjøre seg gjeldende. Tanken hadde jo vært at Down Town skulle skape synergieffekter for hele sentrum, ikke bare gjennom å fremstå som en magnet for nye kundegrupper, men ved også å stimulere til strukturelle endringer for handelen i hele sentrum i retning av spesialvarer og nisjeforretninger. Den øvrige handel hadde forøvrig hatt god tid til å omstille seg. Reaksjonen fra den øvrige handelsstand uteble imidlertid i stor grad, til tross for at signalene fra Down Town ledelsen var klare, og at det samtidig var full anledning til å etablere seg i Down Town.

På mange måter skulle man tro at en interesseorganisasjon som Porsgrunn Handelsstandsforening burde være i stand til å samordne medlemmenes interesser når det gjaldt sentrumsutvikling. En gjennomgang av PHF's styreprotokoller for perioden 1991-1993 viser imidlertid problemer forbundet med dette. Disse kommer til syne når foreningens styre diskuterer sentrumsutvikling, som det eksempelvis ble gjort på styremøter 8.10 og 23.10.1991 (Vedlegg 1). Her refereres synspunkter på taktikk og strategi for byutvikling fremover. Strategisk sett reises spørsmålet om hva Porsgrunn sentrum skal være om 5 år. Hvordan skal foreningen forholde seg til sin viktigste konkurrent Skien? Protokollen gjengir intet svar på disse spørsmålene bortsett fra å peke på at det viktige på kort sikt er å gjøre noe med området Meieritorget – Brua. I et senere styremøte diskuteres Veiplan Grenland, trafikkforhold og parkeringsordninger i sentrum, samt planlegging av en dagstur til Drammen sentrum 1992 for medlemmene.

Vi ser etter vårt syn her et typisk mønster som går igjen når det gjelder offentlig og kollektiv planlegging for næringsutvikling: En vektlegging av overordnede mål og visjoner på den ene siden, og en konsentrasjon om operative detaljer eller detaljområder på den annen side. Det eksisterer ingen strukturerende eller koplende tankegang for det viktige mellom- eller mesonivå, hvor de egentlige strategier for næringsutvikling vanligvis konkretiseres. Diskursen representerer en sektorisert orientering til sentrum som svarer til den offentlige forvaltningsstrukturen og soneplanlegging. Det lokale handlingsrom er med andre ord sektorisert og forholdsvis udifferensiert, og ikke rettet inn mot å takle systembasert

næringsutvikling. Følgelig står man etter vår erfaring dårlig rustet til å takle systemiske og interessebaserte motsetninger når disse oppstår, og både kommune og handelsstandsforeningen har begrenset kompetanse til å diskutere utviklingsprosjekter av strategisk natur som medfører en restrukturering av sentrumsområdet. Dette ser vi klart når saken om etablering av et stormarked i den såkalte Grängeshallen, et ledig industrilokale på Fredneshalvøya i forlengelsen av Down Town, dukker opp.

Høsten 1988 inngikk Prosjektfinans A/S ved Jarand Fredriksen sammen med et par andre interessenter avtale om kjøp av nok et tidligere industrilokale, den såkalte Gränges-hallen på Fredneshalvøya, i tilknytning til og som en forlengelse av Down Town komplekset. Kommunen var denne gang i utgangspunktet positiv, og inngikk en foreløpig avtale om bruksendring og konsesjon for såkalt storhandel. Porsgrunn hadde på denne tiden en av de høyeste andeler arbeidsløse i landet og det ble søkt etter muligheter for ny sysselsetting.

Innenfor handelsstanden vekte imidlertid prosjektet bekymring da nyheten om dette ble kjent. I protokollen for PHF's styremøte 30.01.1991 (Vedlegg 1) refereres det; "hører at noe er på gang i kommunen med hensyn til bruksendring av Grängeshallen". I referatet heter det videre at formannen går nå til avisene med saken og uttrykker bekymring for hva som kan skje i ovennevnte område, samt til selve saksbehandlingen. Målet er å få diskutert saken på et medlemsmøte og gi tilbakemelding til kommunen før bygningsrådet har dette til formell behandling. På et senere møte (13.08) reiser flere medlemmer spørsmål om hva som skjer og styret vedtar å sende brev til Porsgrunn kommune ved ordføreren om denne saken.

I mellomtiden har formannen, som tidligere annonsert, uttalt seg til avisene, bl.a. Porsgrunn Dagblad, og uttrykt sterk tvil med hensyn til etableringen på Fredneshalvøya. Dette faller imidlertid ledelsen i Down Town, som står bak planene om etablering av et stormarked på Frednes, tungt for brystet, og på PHF's styremøte 23.10.1991 refereres brev fra Down Town med utmelding av PHF på grunn av avisoppslagene og krav om tilbakebetaling av bidrag. Styret søker nå å bilegge denne striden ved å opplyse om at "formannen i denne saken har uttalt seg som privatperson, men dette kom ikke helt frem i oppslaget i Porsgrunn Dagblad" (vedlegg 1).

Styret i PHF var imidlertid ikke ferdig med saken etter dette. I november 1991 ble reguleringsplan for Fredneshalvøya lagt ut til offentlig høring, og styret ga to av sine medlemmer oppdrag å lage utkast til brev (høringsuttalelse) til byplankontoret. De to medlemmene klarte imidlertid ikke å bli enig om en uttalelse, og foreningen måtte overlate til sitt forhandlingsutvalg å utarbeide forslag til uttalelse. Dette vakte fortsatt intern strid.

Mange kjøpmenn i Porsgrunn var sterkt imot prosjektet og beskyldte, via innlegg i avismedia, de kommunale myndigheter for å ha latt seg bestikke, som det fremgår av avisutklippene nedenfor:

Faksimile diverse avisoverskrifter november 1992

8 Onsdag 11. november 1992 PD

— Storgata vil «dø»

«Truster og bespising kan dokumenteres»

— Sentrums-handelen knuses

...eier av skoforretning må lukke dørene for godt

HANDELSKRIG FOR ÅPEN SCENE

Sentrum legges død

Injurierende påstander, - jeg vurderer rettsak!

Det har brutt ut en verbal handelskrig i Porsgrunn.

Nå orker vi ikke mer. Forretningen tusler rundt, men vi kan ikke leve av det. Dessverre for Porsgrunn, er det et tidsspørsmål for Storgata som handelssentrum bukker under. Mange forretninger drives med kunstig åndedrett.

opphørstalg. Det er slutt. Alle varer selges med store prisavslag. Det må hun for å bli kvitt lageret. Håpet er å redusere tapet så mye som mulig.

Orker ikke mer

— Å drive forretning i Storgata har vært et slag etter et. Down Town åpnet for fire år siden. Hvor er psykisk sliten av bare morgent. Nå er han villen av å jobbe dagens rundt uten å få noe

Striden førte til at bygningsrådet i november 1992 gikk inn for en avgrensning av virksomheter på Fredneshalvøya som kommer inn under betegnelsen “storhandel”. Men de største motstanderne av reguleringsplanen var fremdeles ikke tilfreds og krevde i begynnelsen av 1993 egen generalforsamling i PHF for å behandle reguleringsplanen. Styret oppfattet imidlertid dette som et mistillitsforslag, og forslaget ble forkastet.

I et senere bystyrevedtak ble for øvrig utbyggingen foreløpig lagt på is. For Jarand Fredriksen ble det derfor etter hvert dyrt å sitte med eiendommen, etter at han tidligere hadde kjøpt ut sine partnere. Han solgte i 1994 sine interesser til Steen & Strøm Invest. Det ble også søkt en minnelig ordning med kommunen for å få prosjektet ut av veien. Det ble oppnådd

enighet om at prosjektet bare skulle omfatte handelsvirksomhet “som ikke naturlig hører hjemme i Storgata/sentrum” (vedtak Porsgrunn bystyre 1995). Slik virksomhet vil sannsynligvis bl.a. omfatte hvitevarer, møbler, bilrekvisita, byggvarer m.m.

INTERVJUER 1992 OG 1993

I løpet av 1992 og 1993 gjennomførte vi en rekke intervjuer med ledende aktører, heriblant ordfører, rådmann, teknisk sjef, byplansjef, formann i Porsgrunn handelsstands Forening PHF, og andre større detaljister og ledere knyttet til sentrumsutvikling (vedlegg 1, 2 og 4). Disse intervjuene produserte en rekke kommunikative bidrag og vi vil bruke vår tematiske hovedstruktur basert på modellen vi har presentert i figur 3.3 for å organisere og fortolke de historiske diskursene og tekstene referert i narrativ form foran, supplert med intervjuinformantenes typiske utsagn og egne formuleringer.

Observasjon, selvbeskrivelse og konstituering av system/omverden differanser: Mening og informasjonsverdi

Hvorledes beskriver systemet sin omverden og mottar kommunikative bidrag for å konstituere system/omverden differanser? Vi ser her flere problemer:

I utgangspunktet synes det som om systemet mottar rikelig med informasjon om sin omverden, men reagerer ikke i særlig grad på denne. Et eksempel er varehusdiskursen nevnt foran. Kommunikasjonen om nye senterformater og handelsformer ble ikke oppfattet som grunnlag for videre intern utvikling, men som urettferdig konkurranse som skulle møtes med tradisjonelle tiltak, om enn i sterkere grad. Dette er for så vidt et velkjent og typisk reaksjonsmønster når det gjelder nye inntrengere og konkurranseformer (Brown 1992, Hodne 1989). Vi finner det også i PHF's møte- og styreprotokoller opp i gjennom årene. Vanligvis forklares slike handlingsmønstre med at det i ulike systemer alltid vil eksistere en eller annen form for fastlåsing av handlingsmønstre i form av tradisjon og inertie eller ”lock-in” (Helmsing 2001).

Men det er grunn til å diskutere slike fortolkninger. Har egentlig systemet mottatt særlig informasjon, og er dette informasjon som burde være tilstrekkelig til å våkne opp og endre atferd, til å motivere for handling? Ser vi eksempelvis nærmere på handelsanalysen fra 1971, så består denne av to deler; en hoveddel I, med totalanalyse for Grenlandsregionen, og en del II, med en nærmere analyse av de enkelte bransjer/varegrupper. I hoveddelen konkluderes det med at Skien/Porsgrunn utgjør et felles markedsområde. Markedets folketall og veksten i dette er likt fordelt mellom Skien og Porsgrunn: Handelsmessig ligger Skien foran, men

utviklingen, i følge analysen, tyder på at Porsgrunn er på vei til å ta igjen Skiens forsprang, og nå samme markedsandel i 1980; en fordeling som så vil stabilisere seg i følge analysen. I analysen av de enkelte varegrupper i del II forutsettes det at Porsgrunns andel av omsetningen i regionen vil tilsvare kommunens andel av regionens befolkning. Dette resonnementet gjøres så gjeldene for de enkelte varegrupper, eksempelvis:

- Når det gjelder damekonfeksjon peker analysen på at det hittil har vært sterkere vekst i Skien, og Skien har på analysetidspunktet en omsetning som ligger 60 % over omsetningen i Porsgrunn. Men som det heter i analysen: "Vi forutsetter imidlertid at Porsgrunn innen 1980 bør kunne få like stor del av markedet som Skien."
- Når det gjelder *møbelbransjen* pekes det på at det på analysetidspunktet er omtrent lik fordeling av omsetningen mellom de to byene. Denne situasjonen forutsettes å vedvare, samtidig som det pekes på at en riktig utvikling for bransjen vil være at en større enhet med tiden utvikles utenfor bykjernen, muligens mellom Skien og Porsgrunn.

Som vi har antydnet foran, syntes analysen å ha hatt liten innvirkning på den videre satsing og utvikling i de to byene, i hvert fall i Porsgrunn. Den syntes ikke å ha blitt diskutert i særlig grad, og havnet, så vidt vi kan se, rett og slett i skuffen. Ingen av våre intervjuobjekter og informanter refererte noen gang til den, muligens med unntak av de kommunale planleggere, til tross for at analysen etter vårt syn pekte på en rekke viktige strukturelle betingelser og muligheter for videre utvikling av Porsgrunn sentrum. Hvorfor reagerte ikke systemet på så tilsynelatende viktig informasjon? Hvorfor skapte det tilsynelatende ingen kollektiv bevissthet om at noe kunne gjøres?

Svaret på dette ligger etter vårt syn i å spørre om de egentlig har mottatt noen informasjon, eller blitt motivert til å skaffe seg noen informasjon, i systemteoretisk betydning. Ser vi på analysen så konstituerer den ingen system/omverden differanser. Snarere elimineres den informasjon som i øyeblikket synes å være der, ved å fremsette mer eller mindre ubegrunnede påstander. Uten noe som helst teoretisk eller empirisk grunnlag postuleres en fremtidig likevektig fordeling av omsetning mellom de to byene, uansett varegruppe, samtidig som det antydes at det er tilstrekkelig med varehusarealer i sentrum av Porsgrunn. Analysen og diskursen produserer altså ingen differanser som utgjør en forskjell, for å nytte et populært uttrykk fra systemteorien (Bateson 1972). Det er ingen multipel eller mutualistisk (dialogbasert) konstituering av selvreferanse og grunnlag for utviklingstiltak. Komplexiteten

i omverden reduseres eller ekstrapoleres bort, og dermed også den relative kompleksitetsgrad mellom systemet og omverdenen (Luhmann 1995:182). Den antyder nærmest at det vil være ulønnsomt å investere internt. Utviklingen og resultatet er jo nærmest determinert. Hvorfor skal man da foreta seg noe som helst?

Slik sett er det fullstendig rasjonelt å ikke foreta seg noe, hvis man altså aksepterer konklusjonene fra handelsanalysen. Hvis det er slik at handelsstanden i den senere tid har befunnet seg i en ”Tornerosesøvn” og ”ikke sett skriften på veggen”, som enkelte av våre informanter uttrykte det under disse intervjuene, så hadde de egentlig en rasjonell grunn til det. En teori om inertia blant aktørene i et system må etter vårt syn kritisk vurdere hva som egentlig er informasjon og hvorledes systemet produserer denne informasjonen. Men som vi skal komme tilbake til i vår senere strategiske analyse, ble utviklingen og fordelingen av omsetningen mellom de to byene en helt annen enn forutsatt i handelsanalysen fra 1971.

En annen forklaring på den tilsynelatende manglende interesse for handelsanalysen fra 1971 kan være at man i Porsgrunn egentlig hadde en visjon om å bli et ledende regionalt senter i Grenland. Det var flere grunner til dette, slik det ble uttrykt i intervjuene vi foretok i 1992 (vedlegg 1 og 2):

- Nedlegging av tradisjonell industri gjorde det ønskelig med nye arbeidsplasser i andre næringer.
- Skien som fylkets hovedstad lå egentlig i periferien.
- Porsgrunn var sentralt plassert i regionen med hensyn til infrastruktur; havn, jernbane, veinett.

Slik sett forelå det antydninger til system/omverden differanser, men disse ble ikke tatt opp og videre utdifferensiert i handelsanalysen. Handelsanalysen fra 1971 la derfor ikke noe grunnlag for å diskutere nye tiltak for å realisere en slik visjon.

Tematisering: Intern strukturering av sentrum.

Våre intervjuer viste at det innenfor kommunen eksisterte forholdsvis klare oppfatninger av sentrumsutvikling som en prosess med to klare elementer: En liste over aktuelle utviklingsområder og bruksendringer, og planer for fremtidig mønster med hensyn til trafikkavvikling og tilgjengelighet. Dette representerer igjen den form for strukturering som er preget av den sektoriserende forvaltningsstruktur og opplegg for soneplanlegging. Problemet med hensyn til næringsutvikling i et handelssentrum ligger, som vi har diskutert nokså mye

foran, i å få til en videre funksjonell og komplementær differensiering, og spatial integrasjon av utsalgsformater. Denne type prosesser var tydeligvis problematisk for kommunen når man beveget seg videre fra reguleringsplanleggingens grove inndeling i brukstyper av arealer. Ansvar for en videre differensiering skyves da over på de næringsdrivende, og eventuelle systemmessige konflikter er det deres jobb å ordne opp i. Utsagn fra teknisk sjef illustrerer dette (vedlegg 1: Intervju 24.08.1993):

- Vi må se på samspillet mellom Down Town og miljøet langs Storgata. Satse på Storgata og ta utfordringen med Down Town. Det må gå an å satse begge steder.
- Vi må prøve å bevare verdiene i øvre bydel. Situasjonen her er preget av tafatte næringsdrivende.
- Kommunen vil prioritere innsatsen i de offentlige arealer. Definere arenaer, eksempelvis lage en mal for Torget. Utviklingen ville gå raskere hvis handelsstanden bidro på offentlige arealer.

Det samme gjelder utsagn fra byplansjef (vedlegg 1: Intervju 18.06.1992 og 24.08.1993):

- Porsgrunn sentrum er egentlig tre sentre som er vokst sammen.
- Vi ser på en rekke arealer (jfr. skisse). Flere av disse er preget av konflikter mellom grunneiere.
- Private har laget en rekke egne konseptforslag, men det er vanskelig å få til felles satsing.
- Savner private initiativ, handelsstanden har holdt seg passive.

I våre intervjuer med større kjøpmenn i Storgata opplever vi på den annen side en gruppe preget av usikkerhet og dilemmaer som en følge av manglende helhet i kommunens planlegging, noe følgende type utsagn illustrerer (vedlegg 1: Intervjuer 17. og 18.06.1992 og 24.08.1993):

- Opplever en flytting av sentrum i retning Down Town.
- En vanskelig konkurransesituasjon i forhold til kjøpesentre. Hva skal vi skille oss ut med i forhold til kjøpesentre som har de beste drivere?
- Vi (større bokhandel) har alt for mye butikkflate her i øvre bydel, må ha konsentrasjon. Trenger å investere i mer rasjonelle lokaler. Tør jeg investere? Uklare signaler fra myndigheter.

- Butikkmiksen i Storgata er for dårlig, preget av ”mann og kone” butikker. Disse har ingen visjoner, kan ikke overleve. Vi må bli profesjonelle.
- I dag er vi kommet i bakleksa, mangler skikkelige kafeer, må finne utradisjonelle bransjer og tilbud, stoppe forfallet i sentrum. Sammen skape en synlig helhet og alternativ til Down Town.
- Burde samarbeide med Down Town. Må vi si nei til storhandel på Frednes? Trenger vi ikke et IKEA der nede?
- Politikernes jobb er å avgjøre hvor sentrum skal ligge. I dag sklir vi ut i industriområdene.

Resultatet er at vi her ser aktører som er preget av en rekke dilemmaer og ubeslutsomhet som ved første øyekast kan tolkes som et utslag av uforenlige interesser og manglende evne til samarbeid. Dette var tydeligvis kommunens fortolkning av forholdene. Men diskursen og bidragene røper også at systembeskrivelsen er preget av flere spørsmål eller kommunikasjoner som kan karakteriseres som paradoksale:

- Aktørene i Storgata opplever sterk konkurranse fra Down Town, men begynner også å innse at de trenger Down Town, eksempelvis for å trekke kunder til Porsgrunn og ha parkeringsplass for disse. Det samme gjelder tanken om storhandel på Frednes.
- Kan man både konkurrere og samarbeide?
- Som kjøpmann trenger man frihet til å lokalisere egen bedrift der det passer uten innblanding fra politikere, men politikere må bestemme hvor sentrum skal ligge (hvilket innebærer at lokaliseringsfriheten innskrenkes).

På mange måter finner vi at denne type paradokser også preger tematisering og kommunikasjon vedrørende behov for strukturelle koplinger mellom delsystemer og samarbeid.

Strukturelle koplinger vedrørende offentlig planlegging og organisering av sentrumsutvikling.

Hvorledes ser kommunen (det politisk/administrative delsystem) sin rolle når det gjelder sentrumsutvikling? I intervjuene innrømmet flere av de kommunale ledere at sentrumsutvikling hadde vært en forsømt eller lite prioritert oppgave. Kommunen hadde i nyere tid konsentrert seg om industriutvikling, bl.a. med utbyggingen av den petrokjemiske

industrien på Herøya. ”I Porsgrunn var det industriarbeidsplassene som betydde noe. ... Det politiske liv har latt handelsstanden i fred.” (vedlegg 1: Ordfører 12.10.1992). ”Hittil har sentrum vært salderingspost, og et område preget av fraflytting... Det eksisterer bare gamle planer for sentrum. Vi har ikke hatt tid til nytenking. Tidligere har det vært liten politisk vilje til å gjøre noe for sentrum. Holdningen har vært at sentrum er for kremmere, de tjener penger. Ingen grunn for oss til å gjøre noe.” (vedleg 1: Teknisk sjef 24.08.1993).

Denne holdningen reflekterer på mange måter en rådende, institusjonalisert og sektorisert form for arbeids- eller funksjonsdeling mellom offentlig og privat sektor når det gjaldt sentrumsutvikling, og hvor byplansjef og teknisk sjef uttrykte det offentliges rolle som følger:

1. Gjøre arealer tiltrekkende.
2. Gjøre arealer bebyggelsesklare.
3. La næringslivet fylle opp, dvs. la private aktører utarbeide egne forslag til regulering av de enkelte arealer. For store områder, med både private og offentlige interesser involvert, ville det være aktuelt å utlyse en idekonkurranse. Kommunens rolle var først og fremst å samordne disse interessene.

Kommunen ser altså på etablering av nye handelsformater på samme måte som et industritiltak, som i hovedsak dreier seg om arbeidsplasser og sysselsetting. En slik holdning til sentrumsutvikling springer ut av rådende planleggingsprinsipper slik de bl.a. kommer til uttrykk i Plan og bygningsloven av 1985. I en kommune vil da sentrumsutvikling typisk dreie seg om utvikling av en rekke enkeltstående deler av sentrum, slik det fremgår av figur 7.2 (vedlegg 1), som sjelden ses i noen overordnet sammenheng, bortsett fra når det gjelder trafikk og dimensjonering av veinett og serviceinstitusjoner, i tillegg til prinsipper for utforming av enkeltstående bygninger (fasader, bygningshøyde og arealutnyttelse).

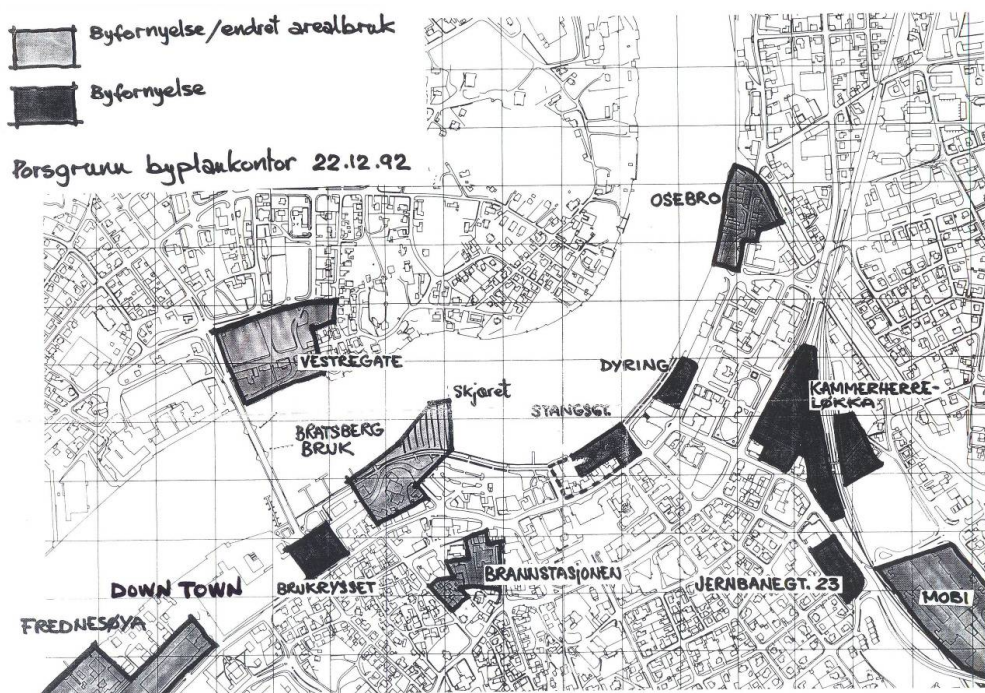
I Porsgrunn var det således pr. 22.12.1992 registrert flere aktuelle utviklingsprosjekter i sentrum, i tillegg til plan for utvikling av veinettet rundt sentrum, slik det fremgår av figur 7.2. Det er klart at denne representerer ingen funksjonell differensiering og spatial integrasjon, slik det eksempelvis skisseres i utkastet til sentrumsplan i handelsanalysen fra 1971 vist foran.

Når det gjelder gjennomføringen av selve planleggingsprosessen for en videre sentrumsutvikling, kunne kommunen typisk tenke seg en utvikling i to parallelle løp:

- a) En formell kommunedelplan for sentrum. Denne ville kun bestemme hvilke arealer som kunne tenkes utviklet og formålet for arealutnyttelsen (bruk).

- b) En diskusjon med handelsstanden vedrørende trafikkforhold, eksempelvis opplegg for enveiskjøring av Storgata.

FIGUR 7.2
Oversikt over byutviklingsprosjekter pr. 22.12.1992



Men, som flere av de kommunale ledere innrømmet, er dette ingen enkel prosess, ettersom det for flere av disse områdene forelå ulike interesser og konflikt mellom grunneiere. For enkelte av disse områdene i sentrum var det utformet egne konseptforslag, men det var problemer med satsing. For kommunen medførte dette et dilemma: Hvorledes skal vi veie disse interessene mot hverandre? Er det vår oppgave å samordne lokale grupper (vedlegg 1: Intervju med byplansjef 30.12.1992)?

Når det gjaldt utbygging av Fredneshalvøya, mente eksempelvis byplansjefen at det ikke var problemfritt å si nei til utbygging. I dette tilfellet hadde kommunen tilsynelatende vedtatt klare brukskriterier med hensyn til arealbruk: Ikke bransjer som er i Storgata. Men dette var vanskelig å gjennomføre. Ideelt sett burde etter byplansjefens mening et utvalg fra de næringsdrivende selv vurdere, og innstille til forslag om bruk. Men handelsstanden aksepterte etter hans mening tydeligvis ikke demokratiet.

Av intervjuene med de kommunale ledere går det altså frem at kommunens interesse og ansvar for funksjonell differensiering av sentrumsstruktur begrenset seg til trafikale forhold. Videre funksjonell og næringsmessig differensiering var de private ansvar, og man var lite begeistret over å være nødt til å fastsette lokalisering for enkelte varegrupper og bransjer. Resultatet ville da lett bli en rekke konflikter vedrørende utbygging og bruksendring.

For de kommunale ledere fortonte denne type situasjoner seg på mange måter som paradoksal:

- a) Gjennom reguleringsplanlegging og private reguleringsforslag gis det muligheter for de enkelte interessenter å utforske muligheter og komme med forslag. Alle kan påvirke prosessen, som er åpen.
- b) Men de private oppfatter det etter kommunens erfaring tydeligvis ikke slik. De ser ikke at en plan åpner for mulig påvirkning, men oppfatter den tvert imot som et vedtatt direktiv, hvor en bestemt gruppe har fremmet sine interesser på bekostning av de andre. Følgelig protesterer de.

For kommunen blir dette altså problematisk. På den ene siden fremmer man demokrati og medvirkning, men på den annen side er resultatet at man tvinges til å overstyre.

Integrasjon, samarbeid og kollektiv kapasitet.

Innledningsvis vil vi påstå at diagnosen viser klart begrensningene knyttet til marked og hierarki som koordineringsformer når det gjelder lokal næringsutvikling.

- Markedsmekanismen takler ikke usikkerhet knyttet til nye former for senterformater og eksternaliteter knyttet til en sentrumsstruktur.
- Hierarkiet er, som vi har sett, basert på en fragmenterende og sektorbasert form for regelstyring og forutsetter standard prinsipper for regulering av utviklingsprosjekter. Hvorledes mer komplekse former for utbygging og samarbeidsforhold skal løses finner man ikke ut av.
- Spørsmålet er om vi ser noen tegn til kollektiv bevissthet og identitet?

La oss innledningsvis konstantere at det ikke er viljen til samarbeid det tilsynelatende skorter på. Således understreket ordføreren i våre intervjuer at selv om kommunen og handelsstanden hadde jobbet mer ved siden av hverandre, enn med hverandre, var forholdene i Porsgrunn preget av en felles kultur, fellesskap, småbykultur, gjennomsiktighet og

kreativitet, ønske om å gjøre noe sammen. Porsgrunn hadde alltid vært en organisasjonsby, med små sosiale forskjeller. Den lille klasseforskjellen det var lå i handelsstanden, som hadde ”vært noe for seg sjøl, litt fine på det”. Først i den senere tid hadde de åpnet seg. Hun så derfor ikke noen særlige problemer med samarbeid fremover. Denne type utviklingsprosesser, som vi etter hennes mening nå diskuterte, hadde de erfaring med fra industrietableringene. Problemene lå etter hennes mening i forhold til politikerne, som hadde en tendens til å blande seg for mye i detaljer. ”Det var greiere før da Arbeiderpartiet hadde flertall og vi hadde et stabilt system. Nå er utviklingen en helt annen, vi må streve oss i hjel for å skaffe politisk flertall for hva som helst” (vedlegg 1: Intervju med ordfører 12.10.1992).

For kommunen lå tydeligvis, som det gikk frem av intervjuene med de øvrige kommunale ledere, samarbeidsproblemene først og fremst innenfor handelsstanden og gårdeierne. Etter de kommunale ledes mening var det derfor nødvendig med en holdningsendring blant disse aktørene. De måtte ha forståelse for hva som er felles mål. Men som vi har vist er det tvilsomt om handelsstanden delte denne oppfatningen. For mange skapte kommunens politikk vedrørende sentrumsutvikling en høy grad av usikkerhet og manglende forutsigbarhet.

OPPSUMMERING OG FORTOLKNING

Utviklingen i Porsgrunn har et mønster som likner det vi tidligere presenterte i forbindelse med utviklingen i LA området og tilsvarende i Belfast dokumentert av Brown(1992). Utviklingen drives i hovedsak frem av endringer i de ytre rammebetingelser: Utvikling av nye omsetningsformer og trussel fra eksterne etableringer. Det lokale reaksjonsmønster følger stort sett det typiske mønsteret i en såkalte krise-responsmodell: Sjokk eller overseelse, defensivt tilbaketog og forsøk på å motarbeide trusselen, erkjennelse og tilpasning.

Men utviklingen kan også fortolkes i lys av et diskursivt og systemteoretisk perspektiv, hvor vi finner følgende gjennomgående trekk ved utviklingen:

- Det er tilsynelatende begrenset evne hos aktørene til å observere bysenterets omgivelser. Eksterne aktører oppfattes stort sett som konkurrenter og potensielle inntrengere. Det er derfor begrenset evne til å se vekstmuligheter som eventuelt følger av et bredere og mer differensiert varetilbud i tilknytning til nye senterformater. Det hjelper ikke særlig med offentlige foredrag av konsulenter og handelsanalyser. Selv om disse antyder ulike system/omverden differanser med trusler og muligheter for

handelssenteret, reagerer ikke de lokale aktører. System/omverden differansene er tydeligvis for små eller for lite utdifferensiert til å vekke interesse.

- Det er derfor manglende evne til å oppfatte betydningen av intern funksjonell differensiering. Nye formater, som varehus og stormarkeder, oppfattes stort sett som eksempler på urettferdig konkurranse og favorisering av enkelte utbyggere.
- Med diskurser preget av manglende ekstern og intern tematisk og strukturell differensiering, følger det liten eller ingen motivasjon for samarbeid. Systemet beskriver ikke seg selv som et kollektivt handlingssystem.
- Det produseres diskursive ressurser i form av analyser og ideer, men selv om det slik sett presenteres en del informasjon om nye formater og forslag til strukturering av sentrum, har aktørene tydeligvis liten eller ingen kompetanse i å vurdere eller gjennomføre slike ideer.
- Som en følge av dette finner vi få eller ingen tegn til at aktørene handler på grunnlag av en kollektiv bevissthet eller identitet, men er snarere opptatt av interne konflikter og konkurransemessige forhold.

La oss som en videre fortolkning peke på et par dominerende trekk ved det lokale, sosiale kommunikasjonssystem i Porsgrunn, slik vi ser det i en videre systemteoretisk fortolkning:

1. Det eksisterer en utpreget mangel på informasjon, som i stor grad skyldes begrenset orientering mot omverdenen og konstituering av system/omverden differanser. Dette har betydelige konsekvenser for de løpende diskurser og system reproduksjon. Disse representerer på mange måter en dialektisk prosess som foreskrevet i litteraturen, men som i stor utstrekning blir preget av motsetninger og konflikt, til tross for utstrakt interesse for og ønske om samarbeid, og til tross for ambisjoner om å bli et ledende regionalt senter.
2. Diskursene/selvobservasjonene i stor grad er preget av forhold som kan oppfattes som paradoksale, med tilsvarende forsøk på det vi kan kalle avparadoksifisering eller oppløsning av paradoksene.

Paradokser oppstår i hovedsak på grunn av at beslutninger i et system forutsetter et valg mellom alternativer. Men paradokser paralyserer beslutningsprosesser i organisasjoner, og disse vil følgelig søke å avparadoksifisere eller oppløse sine paradokser. Problemet er at dette innebærer at systemet må søke å erstatte en form for distinksjon med en annen distinksjon,

noe som igjen innebærer en ny form for paradoks. Luhmann (2005) nevner tre former for avparadoksifisering eller deparadoksikalisering, som hver for seg altså innebærer en ny form for distinksjon:

1. Distinksjonen mellom beslutning og beslutningspremisser.
2. Distinksjonen mellom beslutning og absorbering av usikkerhet.
3. Distinksjonen mellom rasjonalitet og motivasjon.

Ved fokus på beslutningspremisser i stedet for muligheten til å fatte en rasjonell beslutning, kan man si at det er de strukturelle betingelser som nå trekkes frem og utgjør grunnlaget for en ny distinksjon. Dette er en form for avparadoksifisering som åpenbart kommunen benytter seg av når det gjelder Frednessaken referert foran. Det er ikke mulig å komme til en rasjonell beslutning vedrørende stormarkedsetablering som alle aksepterer. Ved å ta utgangspunkt i strukturelle betingelser vedrørende hvilke varegrupper og bransjer som skal kunne være representert henholdsvis i Storgata og på Frednes, søker man et beslutningsgrunnlag, som avgrenser beslutningen og tilsynelatende opphever motsetningene. Men dette er åpenbart et retorisk knep. Det er tvilsomt om bystyret har noen formeninger om hvorledes man eksempelvis kun skal selge spiker i små forpakninger i Storgata og kun i store forpakninger på Frednes. De fleste bransjer innenfor varehandel lar seg heller ikke i dag avgrense til det som har vært tradisjonelle varer. Tar vi moderne jernvarehandel som et eksempel, er denne i dag i økende grad også handel med hjemmeinnredningsartikler og livsstilartikler og markedsføres ofte som hjemmeinnredningssentre.

Avparadoksifisering i form av usikkerhetsabsorbering finner sted når man drar slutninger fra et sett med opplysninger, og lar slutningene bli kommunisert videre (Luhmann 2005). Vi ser det i varehusdebatten når kjøpmenn konkluderer med at varehus dreier seg om urettferdig konkurranse, og vi ser det når kommunen, med grunnlag i den interne diskurs vedrørende Frednessaken, konkluderer med at handelsstanden ikke er i stand til å samarbeide seg i mellom, uten å ha ta hensyn til at årsakene til dette kanskje i like stor grad ligger hos kommunen og saksgangen.

Avparadoksifisering ved å innføre en distinksjon mellom rasjonalitet og motivasjon finner sted når man gir opp å bryte opp beslutningsprosessen i delprosesser eller delbeslutninger på en rasjonell måte, og i stedet baserer seg på at det etableres en organisasjonsmessig eller kollektiv identitet. Denne referer da til personlige motiver og engasjement som antas å være tilstrekkelig til å sikre deltakelse og oppslutning om felles mål. Men det er viktig å være klar over at dette er prosesser som foregår utenfor det egentlige sosiale system i Luhmanns

forståelse, og som derfor baserer seg på at det eksisterer det som Luhmann (2005:104) betegner som strukturelle koplinger mellom de respektive systemer (det sosiale og det psykiske og personlige), det vil si interpenetrering.

Vi skal ikke gå nærmere inn på sosial systemteori i denne sammenheng, men peke på at denne delteorien om paradokser og avparadoksifisering på mange måter utfyller den modell vi har presentert foran, i det den også antyder strategier for å takle kompleksitet og motsetninger uten å basere seg på større informasjonstilgang. På mange måter er altså avparadoksifisering et uttrykk for mer dysfunksjonelle strategier, de løser slik vi ser det ikke det egentlige problem med hensynt til langsiktig utvikling og større konkurranseevne. Men på denne måten får vi også et utvidet begrepsapparat for å evaluere de intervensjoner vi nå skal gjennomgå.

La oss også bemerke at selv om paradokser hos Luhmann er et uttrykk for retoriske operasjoner i det sosiale system, er paradokser også et uttrykk for det vi kan kalle systemiske motsetninger (Giddens 1979), og mange av paradoksene vi opplever eller finner i det sosiale system knyttet til Porsgrunn må sies å være av en slik type. Slike motsetninger oppleves som paradokser fordi de kan være vanskelig å gjennomskue, av forskjellige grunner, eksempelvis (Giddens 1979:144):

- Mangel på informasjon
- Spredning eller avstand mellom motsetningene
- Direkte undertrykkelse

Spredning av motsetninger ligger også til grunn for en avparadoksifiseringsstrategi som Czarniawska (2005) betegner som *spatialisering*, det vil si ved å skape avstand mellom forhold som er grunnlag for konflikt. Så enkelt er det imidlertid ikke i et bysentrum når det gjelder etablering av nye formater som skaper konflikt. Vi ser jo at etablering av kjøpesentre og stormarkeder i tilknytning til et bysentrum skaper konflikter fordi de representerer ulike systemer som virker truende på de etablerte aktører. Men hvorledes løser vi slike problemer gjennom å etablere avstand? Som vi så tidligere av utviklingen av det regionale kjøpesenterformat i Los Angeles området er det jo her ikke snakk om større eller mindre avstand, men snarere optimal avstand. Kunnskapen om slike sammenhenger eksisterte ennå ikke i Porsgrunn, men det begynte å bli en gryende erkjennelse blant enkelte aktører om betydningen av det vi kan kalle spatial integrasjon, slik det gikk frem i deres kommunikative bidrag til sentrumsdiskursen og våre intervjuer.

8. ANALYSE OG EVALUERING AV INTERVENSJONER

INNLEDNING

I dette kapitel tar vi for oss en rekke intervensjoner, slik som nevnt innledningsvis i forrige kapitel:

1. Intervensjon nr. 1 i Porsgrunn: En såkalt dialogkonferanse gjennomført i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).
2. Intervensjon nr. 2 i Porsgrunn: En oppfølging av intervensjon nr. 1, hvor vi nå presenterer en modell for sentrumssamarbeid i form av et strategisk narrativ om et sammenlignbart skotsk bysentrum: Falkirk.
3. Intervensjon nr. 3 i Porsgrunn: Hvor vi utvikler og anvender et opplegg for strategisk sentrumsanalyse, orientert mot klarlegging av system/omverdens differanser og strategier for intern strukturering.

La oss gjenta resultatene fra vår teoriutvikling og diagnose, som antyder flere sentrale betingelser for effektiv utvikling av et lokalt system:

- Ekstern differensiering og multipel konstituering av system/omverden differanser.
- Intern funksjonell differensiering og spatial integrasjon. Avparadoksifisering og takling av motsetninger.
- Tematisering av systemet som et handlingssystem basert på kollektiv identitet og systembevissthet som grunnlag for samhandling.

I den grad disse betingelsene ikke blir oppfylt gjennom de respektive intervensjoner, vil vi forvente mindre vellykket lokal utvikling i betydningen økt handel og attraktivitet av bysenteret som handelsdestinasjon.

SENTRUMSKONFERANSE NR. 1 I PORSGRUNN 26.01.1993

Innledning

For å få tak i bakgrunnen eller utgangspunktet for denne konferansen bør vi gå tilbake til Porsgrunnscaset slik det er presentert foran i kapitel 7. I løpet av 1992 utviklet det seg det vi i følge Habermas må kunne kalle en legitimeringskrise (Habermas 1973:46) i Porsgrunn. Med legitimeringskrise mener vi da en form for identitetskrise, idet utviklingen av den offentlige planleggingen fikk de lokale aktører til å stille spørsmålsteget ved den sentrumsstruktur som

nå ble antydnet og som tidligere hadde vært avpolitisert. Det legitimerende offentlige reguleringsystem greide ikke å opprettholde det nødvendige nivå av lojalitet fra de næringsdrivende. Krisen kulminerte i en åpen (verbal) konflikt mellom deler av handelsstanden og Porsgrunn kommune når det gjaldt den videre utvikling av sentrum og utnyttelse av den såkalte Grängeshallen i forlengelsen av Down Town. Konflikten utspant seg til dels for åpen scene i byens aviser (jfr. kap.7), og utgjorde ikke det beste grunnlag for gjennomføringen av en sentrumskonferanse.

Som vi har diskutert foran i kapittel 2 har en hovedhypotese i den såkalte NID (new industrial districts) litteraturen vært at lokal utvikling og utnyttelse av eksternaliteter eller avhengigheter vil kunne fremmes hvis lokale mekanismer for å dele kunnskap er til stede, og utvikling av tillit finner sted. Dette har som nevnt også vært grunnlaget eller betingelsene bak opplegget til en rekke skandinaviske aksjonsforskningsprosjekter i løpet av 1990 årene med sikte på lokal og regional utvikling. Hovedmekanismen eller verktøyet er den såkalte dialogkonferansen (Gustavsen og Engelstad 1986). I denne type konferanse danner begreper om demokratisk dialog grunnlaget for generativ kapasitet, eller de lokale aktørers evne til å utvikle løsninger på teknologiske og organisasjonsmessige problemer.

Habermas's teori (1987) om kommunikativ handling, med sin differensierte oppfatning av rasjonalitet, har tilsynelatende også spilt en rolle når det gjelder denne form for teorisering om kollektiv handling. Kollektive, fellespregede identiteter dannet på grunnlag av konsensus transcenderer mer individuelle oppfatninger. Så spørsmålet vårt var innledningsvis hvorvidt etableringen av en form for kommunikativ rasjonalitet ville øke den kollektive læringskapasitet og bidra til utviklingen av bysenterets konkurranseevne.

Opplegg og gjennomføring.

Planlegging og gjennomføring av denne konferansen ble gjort i samarbeid med forskere fra Arbeidsforskningsinstituttet, og det var det tradisjonelle AFI-opplegget for prosjektutviklings- eller dialogkonferanser som stort sett ble fulgt (Gustavsen & Engelstad 1986). Denne konferansen ble altså gjennomført før vi hadde kjennskap til Luhmanns sosiale systemteori.

Fra vår side ble det satt som betingelse at de viktigste grupper med tilknytning til sentrum måtte være representert, inkludert politikere og den kommunale ledelse. Konferansen ble videre presentert som et samarbeidsprosjekt mellom Porsgrunn handelsstandsforening, Porsgrunn kommune og en forskergruppe som representerte Senter for Bedre Arbeidsliv. Konferansen samlet i alt ca. 114 deltakere med følgende fordeling:

Politiske ledere	Kommunale ledere	Handelsdrivende	Gårdeiere	Andre
17	27	30	17	23

De politiske og kommunale ledere inkluderte ordfører, formannskap og ledere for de enkelte hovedutvalg. Gruppen “andre” inkluderer representanter for andre næringer enn handel, presse, forskergruppen, o.a. Totalt sett representerte utvalget de fleste sentrale aktører i Porsgrunn.

Konferansen ble lagt opp i form av en dialogkonferanse, hvor virkemidlene bl.a. omfatter valg av sentrale temaer som grunnlag for diskusjon, varierende gruppesammensetning, avhengig av tema, med veksling mellom homogene og heterogene grupper. En konferanse i denne formen fører normalt til maksimal aktivisering av deltakerne, hver deltaker skal få diskutere med flest mulig andre. Det er ikke noe krav at deltakerne behøver å bli enige når det gjelder diskusjonene. De synspunkter de enkelte grupper rapporterer i plenum må derfor tas med et vist forbehold når det gjelder i hvilken grad de er representative for hele gruppen.

Konferanseprogrammet var som følger:

- 0730-0800 Innregistrering.
- 0800-0830 Åpning av konferansen. Gjennomgang av opplegget.
- 0830-1000 Gruppearbeid A: Visjon om Porsgrunn som et ledende handelssentrum om 10 år.
- 1000-1030 Gruppene rapporterer i plenum.
- 1030-1200 Gruppearbeid B: Aktuelle problemer og oppgaver som må løses hvis visjonen om Porsgrunn som et ledende handelssentrum skal realiseres.
- 1200-1230 Gruppene rapporterer i plenum.
- 1230-1330 Lunsj.
- 1330-1400 Gjennomgang i plenum av aktuelle utviklingsalternativer.
- 1400-1530 Gruppearbeid C: Det videre arbeid for å fremme utviklingen av Porsgrunn sentrum.
- 1530-1600 Gruppene rapporterer i plenum.
- 1600-1630 Oppsummering av konferansen.
- 1700 Felles middag.

De enkelte gruppene rapporterte sine resultater i plenum med sammenfatning av hovedpunktene i form av overhead foiler. Disse foilene (vedlegg 1) danner grunnlaget for vår

analyse av resultatene, i tillegg til notater gjort underveis og andre former for dokumentasjon, eksempelvis avisreferater og intervjuer (vedlegg 1). Med grunnlag i plenumsrapporteringen kan resultatene fra gruppearbeidene sammenfattes som følger:

Resultater gruppeoppgave A

Gruppeoppgave A var å diskutere og utforme en visjon om Porsgrunn som et ledende handelssentrum om 10 år. Under diskusjonen ble man bedt om å diskutere følgende problemstillinger: Hva blir handelsutviklingen i landet? Hvem blir Porsgrunns kunder? Hvem blir Porsgrunns konkurrenter? Er det andre ting enn handel som må tas i betraktning i et slikt 10-års perspektiv for utvikling av bysenteret Porsgrunn? Resultatene av denne diskusjonen i de ulike gruppene har vi i tabulert i tabell 8.1, hvor vi under spørsmålene gjengir de vanligste svarene og hvilke grupper som har nevnt disse. Nesten alle grupper sammenfattet sine synspunkter i en visjon som ga uttrykk for stor grad av generell enighet:

Porsgrunn både er og skal være et ledende handelssenter i Grenland om 10 år, og for mange også Sør-Østlandets tyngdepunkt. Dette var en målsetting de fleste syntes var realistisk pga. Porsgrunns særpreg og fremfor alt geografiske og kommunikasjonsmessige plassering.

Porsgrunn skal ikke bare være et ledende, men et levende handelssenter. Bare handel er ikke noe mål i seg selv, men et virkemiddel for å skape den gode by.

Når det gjaldt de fire problemstillingene man ble bedt om å diskutere, var det også en stor grad av enighet mellom gruppene. I tillegg må vi imidlertid konstatere at denne form for enighet, og forsøk på å relatere systemet til omverdenen, ikke konstituerte det vi vil kalle signifikante system/omverden-differanser.

TABELL 8.1

Resultater gruppeoppgave A

Diskuter og utform en visjon om Porsgrunn som ledende handelssenter om 10 år:

1. Hva blir handelsutviklingen i landet?
2. Hvem blir Porsgrunns kunder?
3. Hvem blir Porsgrunns konkurrenter?
4. Andre ting enn handel som må tas i betraktning?

Gruppe	Spm.1 <i>Ulike oppfatninger vekst. Blanding større senter- formater, mindre spesialforretninger</i>	Spm.2 <i>Egne innbyggere Grenland Deler av Telemark og Vestfold</i>	Spm.3 <i>Skien, Andre steder i regionen</i>	Spm.4 <i>Utvikle Utnytte elven Aktiviteter, Turisme Andre ting: mangfold i og strand- boliger, bl.a. Infra- handel, promenaden liv og trivsel struktur, til- kultur og i sentrum gjengelighet miljø</i>				
1	X	X	X	X	X	X	X	X
2	X	X	X	X	X	X	X	X
3	X			X	X	X		X
4	X	X	X	X	X	X	X	X
5	X	X	X	X	X	X		X
6	X	X	X	X		X	X	X
7	X	X	X		X		X	X
8	X	X	X	X		X		X
9	X	X	X	X		X	X	X
10	X							

Resultater gruppeoppgave B

Gruppeoppgave B var utformet som følger: Ta utgangspunkt i at Porsgrunn kan utformes som et konkurransedyktig handels- og servicesenter, med blant annet en eller flere former for moderne kjøpesentre. Gruppen skal diskutere hvordan byens sentrum kan tenkes fysisk utformet og aktiviteter grupperes.

Grovt sett syntes resultatene å være knyttet til følgende problemstillinger eller tema:

- Avgrensning av sentrum.
- Gruppering av aktiviteter.
- Aktiviteter knyttet til de enkelte sentrumsområder.
- Byens utseende, særpreg og opprustningsbehov.

Når det gjaldt *avgrensning av sentrum* var det delte meninger. Enkelte grupper ønsket at handelssentret stoppet ved Down Town og strakk seg fra Down Town oppover til Flodeløkka, og fra elva til Olavsgate og ikke lenger enn til MOBI. I tillegg kom Vestsida. Frednesområdet

skulle disponeres for kulturaktiviteter. I sum representerte dette en konsolidering av det nåværende sentrumsområdet. Andre grupper mente at større handelskonsepter kunne etableres så nær sentrum som mulig. Her ville særlig Mobi/Beha området og Frednesområdet, samt Vestsida, være aktuelle.

Det syntes også å være ulike oppfatninger når det gjaldt ønskeligheten av å *gruppere aktiviteter*. Enkelte grupper fant det ikke ønskelig å gruppere aktiviteter, men ønsket vekslende tilbud. Andre grupper så behov for mindre handelssentre med blant annet nisjebutikker som kunne bli utviklet ved å bygge sammen gårder for å knytte sammen Storgata og elva med Strandpromenaden. De fleste grupper var opptatt av å fremme *aktiviteter knyttet til de enkelte områdene*, slik det fremgår av listen nedenfor, hvor vi stor sett gjengir resultatene med de samme korte stikkord slik de ble presentert i plenum:

- *Kjølnes-Kammerherreløkka-Rådhuset*: Videre utvikling av idretts-/fritidsaktiviteter på Kjølnes og knytte dette bedre til sentrum. Kollektivsenter på Løkka. Handel og torghandel. Tilbud for barn og pensjonister, kino, konserter, bibliotek, kultur.
- *Rådhusplassen-Meieritorget*: Sentrumshandel, kultur, boliger. Meieritorget utvides/bygges ut. Utnytte musikkpaviljongen i Rådhusparken.
- *Meieritorget-Down Town*: Handel, boliger, gjøre strøket innbydende for å trekke folk oppover i sentrum.
- *Bratsberg Bruk*: Vekstpotensial, ungdomssenter.
- *Øvre Frednes*: En kulturakse Bymuseet-Sjøfartsmuseet-Porsgrund Porcelen.
- *Fredneshalvøya/Mobi*: Potensial. Trafikkskapende virksomheter.
- *Storgata*: Fysisk miljø legges til rette for alle trafikkgrupper, trivsel for myke trafikanter, enveiskjøring, lage opplevelsesoaser.
- *Strandpromenaden*: Ferdigstilles. Kontakt med sentrum gjennom smug. Sommermarked, brygger, båtplasser, elvebåt, boliger vendt mot elva.
- *Porsgrund Porcelen*: Utvikles mer.

Når det gjaldt *byens utseende* var gruppene generelt opptatt av boliger også i sentrum, tre etasjes bygningshøyde som norm, byport ved Lammerheia, gratis internt transport i sentrum, og utvikling av bysenteret i øst og vest, i retning av spesialiteter og nisjeforretninger. Det må utvikles kultur-, restaurant- og opplevelseselementer. Etablere to torg: Meieritorget og det eksisterende torget. Generell opprustning av Lilleelva. Forskjønnelse av bysenteret.

Det var altså stor variasjon i synspunkter, og liten enighet om noe som kunne minne om funksjonell og komplementær differensiering, og spatial integrasjon av sentrum.

Resultater gruppeoppgave C

I gruppeoppgave C ble gruppene bedt om å sette søkelyset på følgende problemstilling: Hvordan etablere en "utviklingsorganisasjon" som kan understøtte det videre arbeid med de idèer som er kommet frem under konferansen?

TABELL 8.2
Resultater gruppeoppgave C

Hvordan etablere en "utviklingsorganisasjon" som kan understøtte det videre arbeid med de idèer som er kommet fram under konferansen?						
Gruppe	Alternative organisasjonsformer					
	A	B	C	D	E	ANNET
	<i>Ingen ny organisasjon nødvendig</i>	<i>Generelt ønske om handldyktig organisasjon</i>	<i>Bredt sammensatt forum med prosjekt-grupper</i>	<i>Overordnet gruppe, samarbeidsråd, med prosjekt-grupper</i>	<i>Forpliktende andelsfelles-skap mellom privat og off. sektor</i>	<i>Etterlyser forpliktende strategi-utvikling og oppfølging</i>
1					X	X
2		X				X
3	X					
4		X				X
5			X			
6			X			
7					X	X
8			X			
9				X		
10				X		X

Resultatene viste at det eksisterte nokså varierende oppfatninger vedrørende behovet for en "utviklingsorganisasjon". Forslagene lot seg grovt sett sammenfatte i fem ulike strukturer:

A. Den kommunale organisasjon i Porsgrunn er i seg selv en utviklingsorganisasjon, og vil fortsatt være i stand til å løse utviklingsoppgavene. Grunnlaget for dette legges i det pågående planleggingsarbeid. I praksis ville dette bety ingen ny organisasjon.

- B. Et generelt ønske om en handledyktig organisasjon uten nærmere angivelse av utformingen.
- C. En omfattende og representativ organisasjon eller forum bestående av representanter for de viktigste interessegrupper knyttet til Porsgrunn sentrum.
- D. Et mer avgrenset sentrumsforum eller fåtallig samarbeidsråd sammensatt av representanter som nevnt under alternativ C.
- E. Utviklingsarbeidet vil i hovedsak dreie seg om behov for felles profilering, tiltak for forbedring av det fysiske miljø, og felles markedsføring. Disse oppgavene kan ivaretas av lokale sentrumsforeninger og andelsfelleskap mellom privat og offentlig sektor.

Alternativ A og E uttrykker oppfatninger om et sterkt begrenset behov for supplerende organisasjonsformer. For alternativ C og D gjaldt det at arbeidsoppgavene stort sett ville dreie seg om overordnet koordinering og utvikling av en langsiktig plan for sentrumsutvikling, samt fungere som pådriver i utviklingsarbeidet. Begge formene ville i praksis fungere gjennom å nedsette prosjektgrupper for utredning og gjennomføring av konkrete utviklingsoppgaver. Vi merker oss for øvrig at flere grupper etterlyste en forpliktende strategiutvikling, noe som etter vår mening signaliserer et økende erkjennelse av et behov for en overordnet systemorientert styring av utviklingsarbeidet i forhold til omverdenen.

Resultatet av konferansen var altså sterk spredning når det gjaldt vurdering av behovet for en utviklingsorganisasjon. I ettertid skulle det vise seg at det særlig innenfor den politisk/administrative ledelse var (delvis latent) motstand mot etablering av nye former for utviklings- eller prosjektorganisasjon, i hvert fall i første omgang. Innenfor handelsstanden var meningene mer delte. Enkelte mente at lokale sentrumsforeninger for felles markedsføring ville klare seg, mens andre krevde mer forpliktende samarbeid knyttet til enkelte, sentrale strøk.

En vurdering av resultatene fra sentrumskonferanse nr.1

Ser vi resultatene fra gruppearbeidene under ett, gir disse et litt blandet inntrykk. På den ene siden er det bemerkelsesverdig at man i det hele tatt fikk gjennomført konferansen, og at det var så pass stor enighet om en overordnet visjon, forholdene før konferansen tatt i betraktning. På den annen side har det kanskje aldri vært noen særlig uenighet om å styrke sentrum, det er fremgangsmåten som har vært problematisk. En forklaring på deltakelsen kan være at aktørene føler behovet for kontakt. Når koordineringsproblemene i et system er

komplekse, kan den eneste koordineringsmekanismen som fungerer, være direkte og uformell kontakt (Mintzberg 1993:139-140).

Inntrykket av en konferanse som produserte delte meninger når det gjaldt nytten, bekreftes for så vidt av referatene i de lokale aviser, eksempelvis som i faksimilen fra Varden 27.01.1993:

Faksimile Varden 27.01.1993

Mannsdominert sentrums-konferanse i Porsgrunn



INGEN NYE TANKER: - Jeg oppfattet i hvert fall ikke at det kom fram en eneste ny tanke på konferansen, derfor var denne dagen langt på vei bortkastet, sa direktør Stein Jaran Fredriksen ved konferansens slutt. I derapningen byplansjef Gunnar Berg som neppe fikk noen nye konkrete innspill under konferansen. (Foto: Frank Chr. Kvistgaard)

Det eneste som er sikkert etter den 9 timer lange sentrumskonferansen i Porsgrunn i går, er at opprustningen av Rådhuskvartalet kommer til å fortsette - fordi kommunen betaler. Hva som ellers ble utbyttet av den sterkt mannsdominerte konferansen - 101 håndplukkede menn og 13 kvinner - er trolig like usikkert som før konferansen startet. Men håpet blant deltakerne er at konferansen har dratt i gang en prosess som skal vitalisere Porsgrunn og gjøre byen til det ledende handelssenteret på sørøstlandet. Ingen ting i vei med ambisjonene...

OLA KR. GUERTSEN

Alle var de der som det heter når kjendiser møtes i større sammenheng. Av de på forhånd utplukkede, takket 114 ja til konferansen "Samarbeid i sentrum" som Porsgrunn kommune, Arbeidsforskningsinstituttet i Oslo, Handelshøyskolen m.fl. sto bak. På tilskuerplass, massemedia og en sentrumssekspert - fra Australia!

I løpet av konferansen som etter hvert bar preg av et maratonløp, ble det avviklet 30 gruppe-møter og tre plenumsamlinger og 30 gruppe- og plenumsamlinger ble avrapportert.

Mens det i plenumsamlingene hersket den rene idyll, var det i enkelte gruppe-møter klare tilfeller til avdekking av de mange interessekonfliktene som det tross alt finnes - og under avslutningen i plenium hvilte hva nå over forsamlingen.

VISIONER OG VIRKELIGHET

"Alle var de der" hadde både

ambisjoner og ønsker og forslag. Mens ambisjonene unektelig har vokst i løpet av de siste årene, viste konferansen at de fleste tankene er tenkt før - og at det egentlig har skjedd lite konkret siden de siste bykonferansene. Det eneste virkelig nye av større format på handelsfronten de siste årene, er Down Town-etableringen som totalt sett har vært positiv for Porsgrunn som handelsby - og det er de fleste enige om.

Ambisjonene er å gjøre Porsgrunn til det ledende handelssenteret på sørøstlandet, hverken mer eller mindre, at Porsgrunn skal bli en usedvanlig trivelig by - så trivelig at stadig flere må besøke den.

Fortsett er det for oss like uklart hvor byens sentrum skal være om 10 eller 50 år. På konferansen ble det snakket om et langt og grønt sentrum (i hele Storgata), mens andredet ivret for et kort sentrum.

Konferansen ønsker en innfallsport mot Telemark på Lanerneia, en sammenhengende strandpromenade - i dag har den et hull på 30 meter - en "gratis" trikk for handlende og besøkende



HOVEDANSVARLIGE: Handelsstandsforeningsbeidsforskningsinstituttet var hovedansvarlig for prosessen som er dratt i gang, var deres konklusjon

i det lange sentrum, at porselensfabrikken satser mye sterkere på turisme, masse opplevelsestilbud i sentrum, boligutbygging i sentrum, vitalisering av hele Storgata, trafikknytteløst på Kammerløkka, mer sentralisert markedsføring og informasjon, miljøtiltak o.s.v. Kort sagt, Porsgrunn skal bli en trivelig, en by full av tilbud og trivsel, en by til å bli glad i.

DET VANSKE-LIGE GJENSTÅR

Det vanskeligste gjenstår etter denne konferansen, den oppføl-

Men i vår oppfølging av konferansen (bl.a. møte 24.08.1993 med teknisk sjef, byplansjef og sekretær i handelsstandsforeningen) kom det frem en nokså enstemmig oppfatning om at konferansen bidro til å få i gang en dialog mellom det politisk/administrative system på den ene siden, og handelsstanden på den andre siden, og at dette dannet grunnlag for en bred enighet om å samarbeide for utvikling av sentrum. Konferansen hadde ført til en markert holdningsendring i flere grupper; det ble uttrykt at man er kommet over en terskel, flere snakket penere om hverandre etter konferansen. Slik sett kan vi si at konferansen på mange måter legitimerte og motiverte videre utviklingsarbeid, selv om bevisstheten om hvorledes

dette burde foregå og organiseres fremdeles ikke dannet grunnlag for noen felles oppfatning eller atferd.

Således markerte konferansen tydelige problemer når det gjaldt organisering av det videre arbeid. Det hersket uklare forstillinger om hva man skulle legge i begreper om utviklingsorganisasjon, og i hvilken utstrekning man trengte slike organisasjonsformer. Holdningen hos kommunen var at man i det videre arbeid burde gå skrittvis frem og ikke tillate større prosjekter. Et slikt synspunkt er i overensstemmelse med offentlig reguleringsplanlegging, men kan også sees i sammenheng med at kommunen nettopp hadde vært oppe i en opprivende diskusjon om utnyttelsen av den såkalte Grängeshallen for eventuell storhandel, og hadde lagt dette prosjektet på is inntil videre, både administrativt og politisk. Man så derfor for seg en modningsprosess hvor kommunen i første omgang ville konsentrere seg om miljøtiltak som grunnlag for drøftelse på en senere sentrumskonferanse nr. 2, og så satse på at det etter hvert kom i gang utvikling av prosjekter i den private sektor som ville skape ideer og skisser man så kunne ta standpunkt til. Som det ble uttrykt av teknisk sjef (møte 24.08.1993): ”For å få i gang prosjektutvikling og prosessene må vi ha tillit og et bymiljø, og så sette inn støtet når konkretisering foreligger”.

Enkelte sentrale aktører på handelssiden la i samtaler med oss på sin side ikke skjul på at hovedproblemet mht. organisering av interesser knyttet til enkelte lokale strøk, heller ikke var løst, særlig når det gjaldt å skape engasjement blant sentrale gårdeiere. Pengene fantes, men det var ingen interesse for å investere. Det var derfor behov for noen som kunne gå i bresjen og vise vei når det gjaldt organisering av denne type samarbeid. Dette var da også litt av bakgrunnen for planleggingen av en sentrumskonferanse nr. 2.

Konferanseresultatene antyder etter vår mening at det er tvilsomt om selve opplegget for dialogkonferanser representerer noen ”teori” om effektive prosesser. Heller ikke kunne vi regne med å avdekke eller utvikle noen ”lokal teori” om systemutvikling. Som vi har diskutert i kapittel 4, forutsetter dette at et grunnlag for generalisering, basert på sammenlikning, er til stede. Selv om byplankontoret hadde forberedt en god del materiale, som ble delt ut under konferansen, var dette stort sett lister over offentlige prosjekter og prosjekter relatert til infrastruktur og inneholdt ingen strategiske tanker om selve næringsvirksomheten (vedlegg 1). Legger vi sosial systemteori til grunn, kan vi som en forklaring på utfallet av konferansen peke på en rekke problemer ved selve konferanseopplegget, bl.a.:

Mangelfull orientering mot omverdenen, og lite grunnlag for å konstituere system/omverden differanser.

Stor variasjon i oppfatningene vedrørende intern strukturering av sentrumsområdet. Det manglet generaliserende skjemaer eller modeller som kunne legges til grunn for å generere realistiske utviklingsalternativer. Opplegget la i liten grad opp til en reduksjon av kompleksitet.

Som en følge av a) og b) ovenfor var man heller ikke i stand til å se betydningen av en felles utviklingsorganisasjon og hvorledes denne burde organiseres.

SENTRUMSKONFERANSE NR. 2 I PORSGRUNN 28.09.1993 OG ETTERFØLGENDE KOMMUNIKASJONSTILTAK

Innledning

Innenfor handelsstanden var man i kjølvannet av den første sentrumskonferansen begynt å tenke på organisering av felles markedsføring av sentrum og hadde samlet representanter for de enkelte strøkene i sentrum, inkludert Vestsiden og Down Town. I et møte 01.06.1993 drøftet man alternative modeller for organisering av et samarbeid i en felles markedsføringsorganisasjon: "Porsgrunn Handelsby ANS" (vedlegg 1: Samarbeidsmodell).

Innenfor kommunen hadde man på sin side begynt et arbeid med miljøtiltak i bysenteret. Kommunens tiltak kunne her inndeles i to grupper: Tiltak for offentlige gater, torg og plasser, og tiltak rettet mot de bygnings- og tomtearealer hvor kommunen sto som eier på linje med private tomteeiere.

På forskersiden var vi for vår del også opptatt av å videreføre utviklingsarbeidet. Mens den første konferansen hadde lagt grunnlaget for samarbeid i form av felles målsetting og kontakt vedrørende tiltak, så syntes likevel dette å være en utvikling som stort sett fulgte tradisjonelle baner når det gjaldt innsats og arbeidsdeling: markedsføringstiltak innenfor handelsstanden, og infrastruktur og gaterom innenfor kommunen. Det syntes ikke å være noen særlig fremdrift når det gjaldt utvikling av det som etter vårt syn ville være to sentrale byggesteiner i det videre arbeid: En overordnet strategisk plan for utvikling av en integrert sentrumsstruktur, og en felles utviklingsorganisasjon for koordinering på tvers av sektorgrenser.

Vi vurderte det slik at det var to veier å gå i det videre arbeid:

1. En ovenfra-ned-strategi, hvor vi søkte å utvikle eller finne frem til en modell for organisering av utviklingsarbeidet som kunne demonstreres og gjøres begripelig for de lokale aktører, og som i neste omgang kunne initiere aktuelle utviklingsprosjekter.

2. En nedenfra-opp-strategi, hvor vi tok utgangspunkt i ett eller to lokale utviklingsprosjekter knyttet til et strøk e.l., som kunne fungere som et lærings- og demonstrasjonsprosjekt. Ved hjelp av et slikt prosjekt ville vi lettere kunne konkretisere de koordineringsbehov som i neste omgang måtte dekkes av en overordnet utviklingsorganisasjon.

Våre vurderinger av disse forholdene dannet grunnlag for planlegging av en sentrumskonferanse nr. 2, en planlegging vi startet vi sammen med PHF og Porsgrunn kommune. Sentrale temaer vi tenkte å ta opp på denne konferansen var bl.a.:

- - Aktuelle utviklingsprosjekter i Porsgrunn; status og muligheter.
- - Styringsmodeller for organisering av lokale sentra og samarbeidsprosjekter.
- - Design av en overordnet utviklingsorganisasjon for Porsgrunn sentrum.

Vi startet også opp arbeidet med å undersøke om det kunne være utenlandske eksempler på organisering av sentrumsutvikling som det kunne være aktuelt å presentere i Norge. Rent konkret var vi på jakt etter organisasjonsformer som hadde en del til felles med de regionale samarbeidsorganisasjoner og kollektive tjenester vi finner i de såkalte industrielle distriktene i Nord-Italia (Piore og Sabel 1984, Best 1990), og som vi selv hadde studert i en innledende fase av vårt prosjekt under en studietur til Emilia-Romagna distriktet i 1991.

Dette førte til at vi i forbindelse med deltakelse i en konferanse; “7th International Conference on Research in the Distributive Trades” 6-8 september 1993 i Stirling, Skottland, tok kontakt med *Institute for Retail Studies* ved Stirling University og ba om hjelp til å finne et britisk bysenter som hadde gjort erfaringer med revitalisering av bysentrum og bysentrumsledelse, og som i størrelse var noenlunde sammenlignbart med Porsgrunn sentrum. Instituttet formidlet kontakt til Falkirk District Council, som etter deres mening var en aktuell by å se på når det gjaldt samarbeidsformer under betegnelsen “Town Center Management”. Vi besøkte Falkirk i slutten av august 1993 og hadde flere samtale med byens næringssjef, Bill Ewing.

I det følgende vil vi nytte Falkirk som et case på to måter; dels som en internasjonal sammenlikning av denne type prosesser som illustrerer produksjonen av diskursive ressurser og utviklingen av en kollektiv kapasitet for samarbeid, og dels også som en intervensjon i form av et strategisk narrativ.

Konferanseopplegg.

Sentrumskonferanse nr. 2 var altså en oppfølging av sentrumskonferanse nr.1. Den første konferansen hadde på mange måter lagt grunnen for et visst, uformelt samarbeid mellom handelsstanden og kommunen. Konferansen ble gjennomført 28.09.1993 som en dagskonferanse, og samlet rundt 89 deltakere. Av disse hadde 61 deltatt i den første konferansen. Disse 61 representerte følgende grupper:

Politiske ledere	Kommunale ledere	Handelsdrivende	Gårdeiere	Andre
14	20	13	4	10

Sammenliknet med den første konferansen er det altså fyldig oppfølging fra det politisk/administrative apparat. I tillegg var det en god del handelsdrivere blant de 28 nye deltakerne som ikke hadde deltatt på den første konferansen.

Den praktiske planlegging og gjennomføring av konferansen var denne gang overlatt Porsgrunn byplankontor. En stor del av konferansen ble derfor viet miljøtiltak og tiltak rettet mot det offentlige rom. Programmet for konferansen var konsentrert rundt to sett av problemstillinger med tilhørende gruppearbeid (vedlegg 1):

1. Aktuelle miljøtiltak på kort sikt.
2. Porsgrunn mot 2003 - aktuelle utviklingsprosjekter.

På grunn av manglende private prosjektforslag kom konferansen i stor grad til å dreie seg om miljøtiltak, men i et innlegg med tittel "Utvikling av Porsgrunn som handelssentrum" under pkt. 2 presenterte vi den såkalte Falkirk-modellen og redegjorde for utviklingen av denne. I det følgende vil vi gjengi hovedpunktene fra presentasjonen av Falkirkcaset.

Om strategisk narrativ

Planleggingen av sentrumskonferanse nr. 2 var, som nevnt, i hovedsak overlatt kommunens byplanavdeling, og i utgangspunktet lagt opp som en konferanse for å gjennomgå status på ulike byutviklingsprosjekter, og om mulig sikre privat deltakelse. Som vi har pekt på tidligere, representerer dette en reguleringsorientert og nokså fragmenterende holdning til sentrumsutvikling. Det var derfor viktig for oss å presentere Falkirkcaset som et mer systemorientert eksempel på utvikling. Men hva kunne vi oppnå med dette? Hvilke funksjoner kan narrativer ha i slik diskursiv orientert lokal utvikling?

Litteraturen gir nokså blandete anvisninger på dette, men en felles oppfatning synes å være at narrativer i stor grad kan sees på som et verktøy for å skape sammenheng i aktørenes bevissthet. Således hevder Dunford og Jones (2000:1208) at ledelsens primære oppgave er å ”construct a discourse of corporate coherence”. I en slik prosess spiller språk en viktig rolle ettersom det påvirker hvorledes folk oppfatter og handler i relasjon til et tema eller spørsmål. Språkbruken under slike forhold vil ofte finne sted i narrativ form. Dunford og Jones (2000:1208) ser på narrativ som en ”textual form in which a story is told: events and happenings are configured into a temporal unity by means of a plot. This process of configuration gives a narrative meaning to events: they are drawn together by thematic threads, and the actors in these events are seen as purposefully engaged in the world, contributing to, and influencing the final outcomes”. De peker videre på at ”The success of a strategic story may depend less on such tools as environmental analysis and strategic planning than on whether it is an engaging, compelling account that encourages the actions desired by the authors of the narrative” (Dunford & Jones 2000:1209).

Andre synspunkter på narrativer finner vi hos bl.a. Boje (2001), men synspunktene er her i stor grad rettet in mot analyse og dekonstruksjon av narrativer for å avdekke den underliggende mening og hensikt. Avdekking av skjulte hensikter og ønsker er imidlertid ikke vårt primære siktemål i de intervensjoner vi nå gjennomfører. Snarere er vi opptatt av hvorledes vi ved bruk av et strategisk narrativ kan takle systemiske motsetninger og motivere til samarbeid. I en slik sammenheng kan vellykkede eksempler fra andre land og byer, presentert som et narrativ, kanskje være en effektiv form for intervensjonsverktøy og diskursiv ressurs.

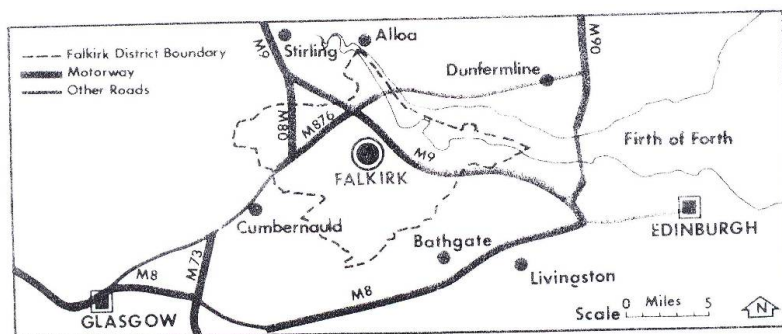
Vårt primære siktemål under sentrumskonferanse nr. 2 var altså å fortelle en historie fra Falkirk og vise hvorledes de lokale aktører, i første rekke kommunen (Falkirk District Council) fikk i gang samarbeid om sentrumsutvikling gjennom å skaffe seg og reagere på informasjon om systemets utvikling i forhold til omverdenen, invitere til samarbeid med privat sektor, legge grunnlag for tillit og forutsigbarhet og etablere en samarbeidsorganisasjon som kunne sikre finansiering fra begge sektorer og koordinere ulike typer av prosjekter i en integrert og helhetlig plan for sentrumsutvikling. Slik sett representerer strukturen i narrativet en systemisk tilnærming til sentrumsutvikling, det sentrale er å vise hvorledes systemiske motsetninger med hensyn til funksjonell differensiering og lokalisering av handelsformater kan takles.

Presentasjonen av Falkirk bygget i stor utstrekning på materiale (vedlegg 1) som vi mottok vedrørende planleggingen av utviklingen i Falkirk, og som ble presentert i form av lysbilder,

skisser og orientering på sentrumskonferanse nr. 2. I det følgende skal vi presentere en del av dette materialet.

Falkirk: Revitalisering i praksis

Falkirk er lokalisert i den sentrale delen av Skottland, mellom de to store byene Edinburgh og Glasgow, og i nær tilknytning til hovedveiene mellom disse to byer. Kommunen (district) har omtrent 144.000 innbyggere, og et markedsområde på over 250.000 mennesker som kan nå Falkirk sentrum innenfor en reisetid på 20 minutter. Byen har jernbane- og bussforbindelser med nabobyene.



Falkirk var et ledende industrisenter fram til slutten av 70-årene, da tilbakegangen i den tradisjonelle jernstøperiindustrien gjorde mange arbeidsløse. Svikten i lokal kjøpekraft gjorde at mange større detaljistorganisasjoner etter hvert trakk seg ut Falkirk. Etter hvert trakk også rivaliserende handelssentra stadig flere kunder vekk fra Falkirk, og bysentret ble preget av raskt forfall.

Den utløsende faktor for revitaliseringsprosessen påstås å være en handelsundersøkelse i 1985 som viste omfattende handelslekkasje. Kommunens innbyggere brukte 29% av sine utlegg til utvalgsvarer i nabobyer og omkringliggende handelssentra. Særlig alarmerende var det for de kommunale myndigheter at 16% ble brukt i nabobyen Stirling, en mindre by enn Falkirk, mens Falkirk bare tok 2% av Stirlings utlegg. Denne lekkasjen ga tydelig beskjed om at Falkirk, som en følge av lave investeringer i nye handelsanlegg over lengre tid, var i ferd med å miste sin status som et sub-regionalt handelssentrum, og at noe måtte gjøres hvis utviklingen skulle snus.

I 1986 ble det derfor dannet en samarbeidsgruppe "Think Falkirk Group" i form av et partnerskap mellom det lokale "Chamber of Commerce", lokale næringsdrivende, og "The

Regional and District Councils” med det formål å stimulere økonomisk vekst i byen. Revitalisering av Falkirk bysentrum ble etterhvert et hovedtema i diskusjonene.

Samarbeidet førte til en del offentlige og private investeringer fra 1987 og utover. I første omgang gjaldt dette en ny omkjøringsvei rundt sentrum, omgjøring av High Street til gågate, og etablering av Howgate som et innendørs kjøpesenter midt i sentrum. Disse investeringene betydde en vesentlig forbedring av bymiljø og gulvareal disponibelt for handel, og skapte dermed muligheter for videre sentrumsfornyelse. De varslet også en kommende periode med mye byggevirkosomhet i sentrum, og man så derfor et behov for ledelse, koordinering og styring av denne virksomheten for å sikre at den forstyrrende effekt av byggevirkosomheten på den lokale handel ble minimalisert.

Sammenstillingen av disse faktorer - mulighetene for å vinne tilbake tapt handel, økende samarbeid for økonomisk vekst på tvers av sektorgrenser, og omfattende planer for investeringer i bysentrum - la grunnlaget for et initiativ til dannelse av en form for utviklingsorganisasjon - “Town Center Management Organization”, og i desember 1988 ble ideen realisert ved opprettelsen av en heltidsstilling som bysentrumsleder. I den første fasen av denne utviklingsperioden ble stillingen som bysentrumsleder midlertidig besatt av en ansatt fra District Council. Fra april 1989 ble stillingen besatt med en leder fra kjedeorganisasjonen Boots the Chemist. Et problem med samarbeid mellom private og lokale myndigheter har alltid vært å sikre private tilskudd til fellestiltak. Avtalen med Boots the Chemist var unik idet det var første gang en større kjedeorganisasjon tok ansvar for sentrumsutvikling og tilbød seg å besette og finansiere en stilling som bysentrumsleder for en periode av to år. I løpet av denne perioden ble bysentrumsledelsesprosjektet fast etablert og fra april 1990 konstituert som et selvstendig foretak (jfr. artikkelen i ”The Scotsman” på neste side).

Extract from "The Scotsman" Newspaper, 8th August, 1989.

Facelift for Falkirk spurs retail revival

THE commercial and cultural competition that exists between several of Britain's great cities — Glasgow and Edinburgh, Liverpool and Manchester, and Leeds and Sheffield — immediately spring to mind — is repeated many times over among smaller-sized towns where it is no less intense.

One example in Scotland is the rivalry that exists in Central Region between Stirling and Falkirk, the former being the high-falutin' administrative centre and tourist town, the latter the industrial powerhouse of the region.

But for Falkirk's retailers the rivalry with Stirling has taken on a more serious complexion with £14 million per annum retail spend being lost to Stirling in recent years.

The reason was not difficult to find. While shopping facilities in Falkirk maintained the ambience of the late Fifties, Stirling forged ahead with its highly-

By KEN HOUSTON

successful Thistle Centre which, given the town's already formidable drawing power as a tourist centre, proved a powerful combination in attracting shoppers from areas outside the district, Falkirk included.

Falkirk, being the closest of other medium-sized centres to Stirling, probably felt the effects more than most and while it would be wrong to say that the town centre was dying on its feet, the threat was considered serious enough to engender the formation of a think tank involving businessmen and the local authority.

The result was the appointment of a town centre manager to co-ordinate, make efficient and help the development of central Falkirk's 325 outlets offering the public goods and services of one kind or another.

The person appointed to the position, Chris Hollins, is believed to be unique in that he is the first town centre manager whose salary is paid for by the private sector. Several English boroughs, among them York, Reading and Ilford, have town



Chris Hollins, Falkirk's town centre manager, pictured in High Street.

centre managers but these are local authority-financed. In Hollins' case, he continues to be an employee of the Boots Company (he was previously manager of its Perth store) but seconded to Falkirk town centre for two years.

And while Boots is a company well-known for its philanthropy, its motives are not purely altruistic, as Hollins confirms. "Boots has 1026 retail units in High Street locations throughout Britain so my experience at Falkirk should be very useful to the company," he said. However, for the moment he reports to a management committee whose members include representatives of Falkirk Chamber of Commerce, Falkirk District Council, Central Regional Council and the Scottish Development Agency.

Chris Hollins has three briefs — to monitor and, where his authority permits, control aspects of town centre refurbishment, to encourage and develop a healthy relationship between traders, and to

promote Falkirk as a shopping centre to people from outside the locality.

Hollins says it may take up to five years to complete Falkirk's re-establishment as a prime sub-regional shopping centre, suggesting that the post is unlikely to disappear with the completion of his own secondment.

But the corner may already have been turned. He does not attempt to conceal his delight at the refusal by the Secretary of State for Scotland to permit the construction of a 1.3 million sq. ft. shopping and leisure centre on the M8 at Bathgate — "it would have killed us stone dead".

The removal of this threat, he says, may encourage some multiples not already in Falkirk to consider setting up in the town. He said he knew of three large retailers who may have opened stores in Falkirk had it not been for uncertainty surrounding Bathgate. Now that uncertainty had been lifted, he

hoped they would take a second look at the town.

Meanwhile, redevelopment of the town centre is carrying on apace and 1990 will be a significant year. The Howgate Centre is scheduled to open to the public in April next year and all 43 units are believed to have been taken up. This will be followed by the completion of the refurbishment of the Sixties-built Callendar Centre.

To improve the environment, many existing buildings have been cleaned up and decorative lighting, flower baskets and street furniture installed. Properly organised street entertainment has been taking place on Saturdays throughout the summer and a big promotional push is planned for Christmas. But town centre management also means facing up to the negative side of life, right now Hollins is in the middle of an anti-theft campaign, in co-operation with traders and the police.

Though the population of Falkirk proper is only around 50,000, the town is at the centre of a largely urban district of some 150,000 people so there is no shortage of potential local customers for the new-look town centre. But Hollins says Falkirk must also look beyond that market.

"Shopping is increasingly associated with leisure and that's where Stirling has scored. Many outsiders visit there with the intention of spending the morning shopping and taking in the castle in the afternoon. It's the same in Perth where many people go to shop and pay a visit to the new water leisure centre.

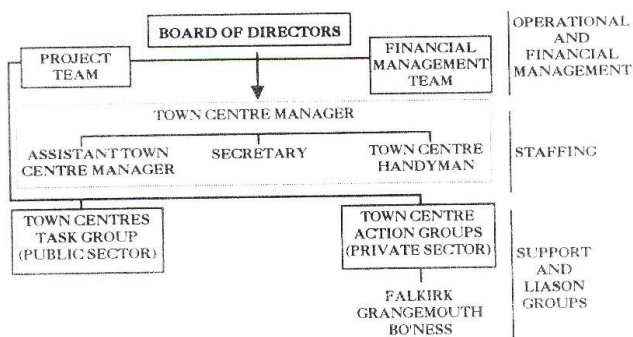
To that end Hollins looks to the potential offered by Falkirk's Callendar Park, a vast expanse of sylvan greenery and water and itself the subject of a development programme. Strategically sited adjacent to the town centre, the upgraded park is seen as the future leisure-oriented icing on Falkirk's shopping cake and the completion of the package which will attract visitors (and their wallets and purses) from further afield — perhaps even from Stirling.

I perioden 1988 - 1993 ble det foretatt private investeringer i sentrum for i alt £62,7 millioner, inkludert to kjøpesentre, en detaljhandelspark og en rekke nybygg, ombygninger og moderniseringer av eldre lokaler i sentrum. De offentlige investeringer beløp seg til £18,8 millioner, inkludert ringvei, gågater og avlastningsveier.

Resultatet gjenspeiler seg også i de lokale næringsdrivendes og det offentlige økte vilje til å investere i ombygging og vedlikehold, i tillegg til nyetableringer og infrastruktur, og førte til at i løpet av perioden 1985 – 1996 ble handelsbalansen forbedret med 15 %.

Organisasjonsstrukturen fremgår av figur 8.1 (vedlegg 1: Falkirk & District Town Centre Management Ltd: Business Plan 1993-1995. June 1993: 11):

FIGUR 8.1
Organisasjonsstruktur Falkirk TCM Group



Strukturen inneholder følgende elementer:

- Et styre som omfatter formann, sekretær, to representanter fra Falkirk District Council (bystyremedlemmer) og en representant fra Central Regional Council.
- En mindre prosjektgruppe med styremedlemmer som erstatter en tidligere Management Committee, og som vil arbeide tett sammen med bysentrumslederen for å styre foretakets aktiviteter.
- En liten finansieringsgruppe.
- En stab på fire personer.
- Støttegrupper for planlegging og koordinering av offentlige og private tiltak/prosjekter.

I forretningsplanen (vedlegg 1: Falkirk & District Town Centre Management Ltd: Business Plan 1993-1995. June 1993) omtales bysenteret som et “produkt” som skal utvikles.

Forretningsplanen skisserer også innledningsvis siktemålene eller hensikten med planen:

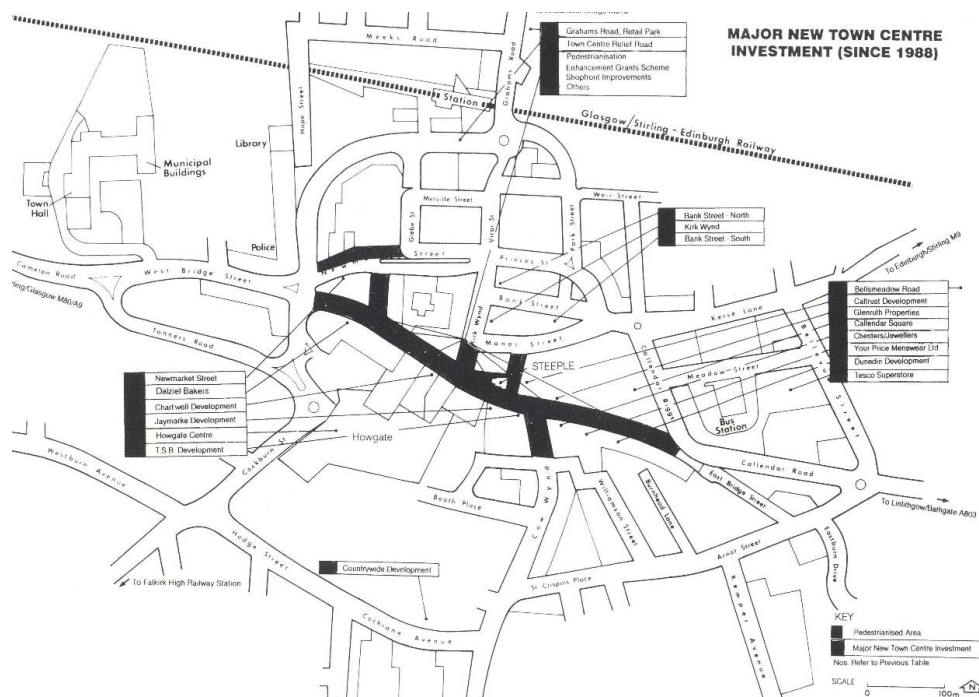
- Beskrive og vurdere bysentrumorganisasjonens resultater.

- Vurdere bysentrets styrke, svakheter, muligheter og trusler som grunnlag for å klarlegge den videre utviklingsretning.
- Klarlegge organisasjonens strategi for de neste to år sammen med et ett-årig prosjektutviklingsprogram for å realisere strategien.
- Utarbeide forslag til finansiering av prosjektutviklingsprogrammet.
- Utarbeide grunnlaget for å tiltrekke seg økonomisk støtte fra den private sektor.
- Legge grunnlag for styring gjennom etterprøvbare målsettinger.

Alt i alt representerer dette en klar orientering og engasjement i retning av styring og læring som en forutsetning for utvikling og revitalisering av sentrum, men baserer seg også på en form for generalisert sentrumsdesign som uttrykker en systemorientert funksjonell differensiering av utsalgs- og senterformater og deres lokalisering (spatial integrasjon) i sentrumsområdet, slik det fremgår av figur 8.2 (vedlegg 1: Falkirk town centre. Regeneration in action 1991). Planen er basert på en revitalisering av Storgata (High Street), supplert med ett kjøpesenter i hver ende, og i tillegg faghandelsutsalgs i de parallelle og tilstøtende gater. I tillegg til dette har vi transportterminaler i ytterkant til høyre og nærliggende rekreasjonsområder og stormarkeder for tyngre handel. Slik sett kan vi si at denne planen illustrerer anvendelsen av det vi tidligere i kapittel 3 og 4 har betegnet som en symbolsk, generalisert senterdesign.

Det kan være grunn til å diskutere betydningen av en slik sentrumsstruktur eller strukturplan, sett i et systemteoretisk perspektiv. For det første er det klart at en struktur omdanner eller transformerer ustrukturert kompleksitet til strukturert kompleksitet (Luhmann 1995:282). En struktur viser hvorledes mulige eller aksepterte relasjoner blir underkastet restriksjoner, blant annet med hensyn til funksjonell differensiering og lokalisering. Disse restriksjonene konstituerer meningen for virksomhet innenfor strukturen og sentrum, og denne meningen virker motiverende for tilslutning fra de lokale aktører. En slik strukturering gir grunnlag for å forvente en meningsfull sekvens av videre handlinger, eller en komplementær form for variasjon i atferd. I begge tilfeller bidrar strukturen til å stabilisere forventninger og dermed også grunnlag for handlinger. Det viser igjen at handling er stimulert av forventning, og ikke først og fremst av en uklar forestilling om preferanser (Luhmann 1995:294). Sagt på en annen måte kan vi si at forestillingen om beslutninger basert på preferanser (som setter urealistiske krav til informasjonsgrunnlaget for beslutning), erstattes nå av en differanse mellom å opptre i samsvar med forventninger, eller å avvike fra forventninger, som grunnlag for beslutning.

FIGUR 8.2
Sentrumsplan for Falkirk



For det annet er det klart at dette ikke automatisk fører til en beslutning om aksept eller avvisning av strukturforslaget eller mulighetene for tilknytning. Det avgjørende i Falkirk synes å være at den selv-referansen og system/omverden differansen, som ble konstituert innledningsvis i utviklingsprosessen, nå blir realisert eller utviklet på nivået for strukturutforming. Denne sammenhengen er kanskje ikke så tydelig i vårt materiale fra Falkirk, men vi vil demonstrere betydningen av dette i vår neste intervensjon i Porsgrunn. La oss bare peke på at en ytterligere forutsetning for effektiv strukturutforming, er at denne baseres på en form for funksjonell strukturering, som innebærer at et mangfold av mulige løsninger lettere kan sammenliknes. Det samme gjelder ikke en strukturutforming basert på marked eller hierarki. En generalisert, funksjonell struktur er et uttrykk for hvorledes avhengigheter og eksternaliteter kan takles effektivt, samtidig som det er nok utviklingsmuligheter (strukturert kompleksitet) for de enkelte aktører til å finne tilfredsstillende løsninger. Verken marked eller hierarki (forvaltning) har kapasitet til dette. Vi

diskuterte dette nokså inngående i kapittel 2. Funksjoner hjelper altså et system til å beskrive seg selv, til å uttrykke identitet og differanse. De hjelper også systemet til å forenkle seg selv og gjøre seg mer (strukturert) komplekst. Spørsmålet er i hvilken utstrekning dette ble oppfattet i Porsgrunn.

En vurdering av resultatene fra sentrumskonferanse nr. 2 og den videre utvikling. Etableringen av Porsgrunn Min By AS

I det etterfølgende gruppearbeid under sentrumskonferanse nr. 2 i Porsgrunn var gruppene bedt om å uttrykke synspunkter når det gjaldt fremtidige utviklingsprinsipper og organisering. Vi opplevde da stor enighet blant gruppene om behov for en utviklings- eller overordnet prosjektorganisasjon av typen Falkirk. Blant flere av gruppene ble det også uttrykt behov for en helhetlig byutviklingsplan.

Et umiddelbart resultat av konferansen sett med våre øyne var således at den førte til en markert endring hos mange av de lokale aktører i synet på betydningen av en overordnet prosjektorganisasjon som et resultat av vår presentasjon av Falkirk caset. Dette ble klart uttrykt av Porsgrunns ordfører i hennes avslutningsinnlegg på konferansen hvor hun pekte på at hun tidligere hadde vært motstander av en prosjektorganisasjon som fungerte i tillegg til de bestående organisasjoner, men hun hadde endret oppfatning i løpet av dagen. Det var nå etter hennes mening aktuelt å utrede hvilken samarbeidsorganisasjon som kunne brukes for å videreutvikle den prosessen som nå var i gang.

Presentasjonen av Falkirk hadde vakt betydelig interesse i Porsgrunn, også innenfor handelsstanden, og det ble reist spørsmål om en nærmere kontakt med Falkirk. Vi formidlet kontakt med nærings sjef Bill Ewing, som etter invitasjon fra Porsgrunn handelsstandsforening (PHF), besøkte Porsgrunn 10.11.1993 og i løpet av denne dagen ga tre presentasjoner hvor han orienterte om Town Center Management:

- Møte med ordfører og kommunale ledere.
- Møte i den lokale Rotary-forening.
- Åpent møte Porsgrunn handelsstandsforening.

I et innledende møte med kommunale ledere, som inkluderte ordfører, rådmann, teknisk sjef, byplansjef og kultursjef, gjorde Ewing rede for utviklingen og tanken bak TCM. Utgangspunktet var erkjennelsen i 1985 at Falkirk handelsmessig etter hvert hadde utviklet seg fra å være et regionalt senter til å bli redusert til et distriktssenter. "Surveys" av handlende viste også at omsetningen av dagligvarer hadde nådd et metningspunkt, mens det var

muligheter for vekst innenfor utvalgsvareer, eksempelvis basert på spesialforretninger i sentrum, i tillegg til større kjøpesenterformater. Hovedbetingelsene for å dra i gang en utvikling og revitalisering av sentrum lå etter hans mening i å takle følgende forhold:

- a) Løse problemet med å sikre finansiering fra privat sektor, særlig småbedrifter
- b) Sikre langsiktig forutsigbarhet med hensyn til offentlig politikk
- c) Økt service og oppmerksomhet om kundebehov

Oppskriften var etter Ewings mening dialog som kunne lede til partnerskap og utvikling. I Falkirk District Council hadde de kartlagt mulige private prosjekter for omkring £ 100 millioner og gitt klar melding til private investorer at de var ” 100 % behind you” for å skape tillit hos investorene og sikkerhet med hensyn til Falkirk District Councils intensjoner. I det følgende vil vi benytte slides fra Ewings presentasjon fra møtet i PHF (vedlegg 1), som en alternativ og supplerende dokumentasjon av den diskursive tematisering i disse møter. Ewing redegjorde først for hva Town Centre Management (TCM) var og siterte ulike definisjoner:

Town Centre Management

TWO DEFINITIONS :

- **a comprehensive response to competitive pressures which involves development, management and promotion of town centres**
(Hillier Parker, London)
 - **mobilising limited resources from all quarters to provide realistic and workable solutions to local problems for the benefit of all users of town centres**
(Hollins, Boots PLC, Nottingham)
-

Videre redegjorde han for de endringer som hadde skjedd i Falkirk i perioden 1985-1993, slik det fremgår av et par slides fra hans presentasjon:

The FALKIRK Experience

ANALYSIS OF THE TOWN CENTRE IN 1985

- Physical Decline (10 - 12% Empty Shops)
- No Pedestrianisation
- Lack of Enclosed Mall(s)
- Traffic Congestion
- Poor Car Parking and Public Transport Facilities
- Trade Diversion
- Low Customer Satisfaction Level
- Who Will Lead a Revival -
PUBLIC OR PRIVATE SECTOR ?
- Retailing Policy Issues (TOWN CENTRES OR OUT OF TOWN ?)



The FALKIRK Experience

THE TOWN CENTRE IN 1995

- Investment in the Town Centre Continues
- Extensive Pedestrianisation
- Two Enclosed Malls
- 4000 car parking spaces, relief road and traffic management schemes
- Trade Diversion Reduced Significantly
- Rising Footfall, turnover increasing in most retail businesses
- Good Public - Private Sector Co-operation
- Consistent Retailing Policies (to protect all town centres)



Han la imidlertid ikke skjul på at etableringen av en TCM organisasjon måtte ta for seg flere problemer knyttet til sentrumsutvikling:

Key Issues Facing a Town Centre Management Group

- Local Apathy
- Multiple Retailer Company Policy
(preventing managers from fully contributing)
- Disinterest from Property-Ownning Institutions
- A Reluctance by Councils to cede control
- A Local Authority which is
Responsible for more than one Town Centre



Ewings råd til Porsgrunn var:

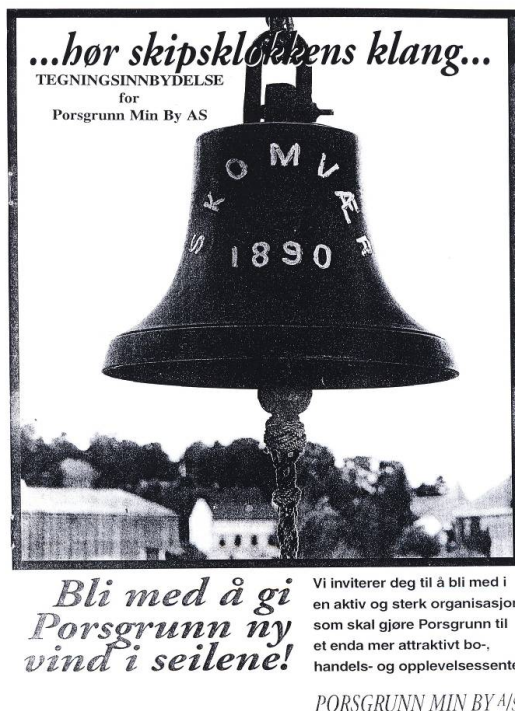
1. Etabler en "Think Porsgrunn Group"
2. Klarlegg de overordnede strategiske spørsmål (issues)
3. Få til en holdningsendring og gravlegg politiske spørsmål

I diskusjonen etterpå pekte imidlertid teknisk sjef i Porsgrunn på at Porsgrunns opplegg for denne type utvikling ville være:

- a) Starte i det små
- b) Skaffe seg oversikt over hovedproblemene
- c) Prøve seg frem med mindre prosjekter og lære gjennom erfaringene med det
- d) Deretter bevege seg i retning av en større organisasjon for samarbeid

Kontakten med Ewing og Falkirk førte videre til at en delegasjon på 28 politikere, kommunale ledere og næringsdrivende fra Porsgrunn besøkte Falkirk i august 1994 etter invitasjon fra Falkirk District Council. Videre besøkte en delegasjon fra Falkirk med politikere og kommunale ledere Porsgrunn i september 1995 for å diskutere et nærmere samarbeid mellom de to byene, inkludert et opplegg for bysentrumsledelse i Porsgrunn. I mellomtiden, i 1994, ble stiftelsen Porsgrunn Min By dannet etter initiativ fra Porsgrunn Handelsstands Forening, i første omgang som en samarbeidsorganisasjon mellom handelsdrivere og gårdeiere (vedlegg 1: Tegningsinnbydelse).

Faksimile tegningsinnbydelse PMB



Etter dette drøftet så representanter fra handelsstanden og kommunen ved flere anledninger hva som bør gjøres. Høsten 1995 inviterte kommunens administrasjon handelsstandsforeningen til mer konkrete drøftelser med sikte på å etablere en utvidet sentrumsorganisasjon som beholdt navnet Porsgrunn Min By AS, og i møte 21.03.1996 vedtok så Porsgrunn bystyre å støtte opprettelsen av en ny organisasjon for å vitalisere bysentrum. Samtidig ble det bevilget et årlig driftstilskudd på inntil 1/3 av organisasjonens grunnfinansiering, begrenset oppad til kr. 250.000,- pr. år. Som hovedgrunn for å gi kommunalt tilskudd til drift av Porsgrunn Min By A.S. oppga rådmannen (vedlegg 1: Forretningsplan 1996-2000. PMB AS):

1. Et levende bysentrum med arbeidsplasser, boliger, handel, kultur, offentlige tjenester, privat servicevirksomhet, underholdning og rekreasjon har positiv verdi for kommunens innbyggere og for besøkende.

2. Kommunen har ved å skape et mer attraktivt bymiljø tilrettelagt for revitalisering av bysentrum. Et engasjement i Porsgrunn Min By A.S. vil bidra til en bedre utnyttelse av investeringene i bymiljøtiltak.

Som grunnlag for vedtaket fikk bystyret altså forelagt et utkast til forretningsplan for det nye aksjeselskapet utarbeidet av Porsgrunn Handelsstands Forening. I forretningsplanen gjøres det rede for selskapets hovedmål og delmål: "Selskapets formål er å bidra til å styrke Porsgrunn sentrum slik at kommunen som samfunn får et godt omdømme og blir et ennå bedre sted for bosetting og næringsvirksomhet. Viktige delmål er:

- å videreutvikle Porsgrunn som attraktivt handels- og opplevelsessenter.
- å bidra til at senterets handels- og servicevirksomheter blir stadig mer kvalitetsbevisst slik at det utvikles enda bedre butikker og enda bedre kundeservice."

Porsgrunn Min Bys strategi for de nærmeste år skal iflg. forretningsplanen fokuseres på 6 nøkkelområder:

1. Promotere markedsføringsaktiviteter.
2. Øke bredde i butikk-spekteret.
3. Forbedre servicekvaliteten i butikker og hos øvrige serviceytere/forbedret kundepleie.
4. Kommunikasjon/informasjon/samarbeidstiltak.
5. Styrke holdninger og bidra økonomisk til kommunens fysiske byutviklingstiltak.
6. Markedsovervåking (hvilke behov og ønsker har bybrukerne?).
7. Aktivt initiere eiendomsutvikling.

I forretningsplanen understrekes det at basis for en bysenterorganisasjon er troen på at hvis et bysenter skal kunne optimalisere sine naturlige verdier og fortrinn og takle sine problemer, så er det nødvendig med en samlet tilnærming som involverer det å mobilisere både offentlig og privat kreativitet og ressursbruk i et koordinert svar på konkurransestrusselen. Bysenteret bør ha tilgang på samme slags felles ledelse som shopping-sentrene har nytt godt av i årevis.

Organiseringen av selskapet ble i stor utstrekning basert på modellen fra Falkirk. En generalforsamling velger selskapets styre, som består av styreleder og fire styremedlemmer.

Av disse skal minimum 1 styremedlem representere butikk/næringsdrivende og minimum 1 styremedlem gård-/huseiere. Representanter fra kommunens administrasjon vil delta med møte- og talerett i den grad dette er hensiktsmessig for samarbeid og koordinering av tiltak, arrangementer m.v.

Hovedprinsippet mht. grunnfinansiering av driftsmidler er at aksjonærene bidrar med 2/3 av de årlige driftskostnader, og at kommunen gir et driftstilskudd på 1/3 av disse kostnadene. Driften finansieres da på to måter:

1. Grunnfinansiering som skal dekke drift av servicekontoret, lønn og administrasjonsutgifter.
- 2A. Prosjektfinansiering av fellesprosjekter bestemt ut fra godkjent årsbudsjett.
- 2B. Prosjektfinansiering av prosjekter hvor det peker seg ut samarbeidspartnere.

Private aktørers andel av grunnfinansieringen ville bli bestemt ut fra en omforenet fordelingsnøkkel. Forøvrig ville finansieringen bli ordnet så fleksibelt som mulig.

Diskusjon av resultater og utvikling etter sentrumskonferanse nr. 2

Slik den til slutt kom til å bli gjennomført, hadde sentrumskonferanse nr. 2 to hovedposter på programmet (vedlegg 1):

1. Gjennomgang av aktuelle utviklingsprosjekter, status og muligheter.
2. Presentasjon av et strategisk narrativ og modell for organisering av samarbeid.

Etter vårt og deltakernes syn brakte gjennomgangen og diskusjonen vedrørende aktuelle utviklingsprosjekter ikke noe nytt i forhold til tidligere. De fleste var enige i at dette var viktig, og at det gikk for sent med byutvikling, men selve utvalget av utviklingsprosjektene var ikke gjenstand for noen som helst helhetlig vurdering. Disse var stort sett, som ved tidligere presentasjoner, en spredt samling prosjekter relatert til infrastrukturtiltak og gatemiljø.

Når det gjelder den videre diskusjon av resultater fra sentrumskonferanse nr. 2, kan det være hensiktsmessig å relatere denne diskusjonen til tre problemstillinger:

- Etableringen av en felles utviklingsorganisasjon
- Strukturering av handelssenteret
- Kollektiv systembevissthet

Etableringen av en felles utviklingsorganisasjon

Når det gjelder den narrative presentasjonen av Falkirk, er altså spørsmålet om denne presentasjonen skapte noen større forståelse for systemmessig sammenheng i et sentrumssystem, og motiverte til etablering av en samarbeidsorganisasjon? Etter vårt syn må svaret være ja med hensyn til en samarbeidsorganisasjon. Man kan selvfølgelig diskutere hva som var den utløsende faktor, og at det kanskje var den personlige kontakten og besøket i Falkirk som egentlig bidro til etableringen av Porsgrunn Min By AS. Vi tror ikke det, og vil eksempelvis peke på at ved avslutningen på sentrumskonferansen kommer ordføreren med en erklæring om at hun opprinnelig hadde vært motstander av en prosjektorganisasjon, men hadde endret oppfatning i løpet av konferansen. Hun ville nå ta et initiativ for å finne ut hvilken type samarbeidsorganisasjon vi kunne bruke for å videreutvikle den prosessen som nå er i gang, og inviterte til lunsjmøter på Rådhuset for nærmere diskusjon av enkelte temaer. Vi vil ikke underslå at det innenfor den kommunale ledelse var betydelig motstand mot å delta i denne type organisasjon, men det er etter vårt syn ingen tvil om at denne holdningen endret seg som en følge av vår narrative presentasjon, og at denne presentasjonen kom til å få en katalyserende virkning. Dette følger også av den oppslutningen PMB fikk, med 158 betalende og næringsdrivende medlemmer pr. 1. juli 1996, sammenliknet med den skepsis som gjorde seg gjeldende under den første sentrumskonferansen.

Strukturering av handelssenteret

Bidro så konferansen til en større forståelse for de systemmessige sammenhenger når det gjelder sentrumsutvikling, og strukturering av handelssenteret? Dette er etter vårt syn noe tvilsomt. Når det gjelder forholdet mellom offentlig og privat sektor avslørte konferansen de samme motsetninger i tenkemåter som hele tiden har preget utviklingen i Porsgrunn, og som egentlig dreier seg om to ulike måter å takle utviklingsprosesser relatert til strukturering:

1. En reguleringsorientert tilnærming som forutsetter at ideer og prosjekter utvikles nedenfra og så samordnes av kommunen innenfor gjeldene reguleringsplaner og bestemmelser. En slik tilnærming representerer ingen overordnet strategisk tilnærming, verken internt eller i forhold til omverden. Holdningen innenfor Porsgrunn kommune må sies å være preget av en slik tilnærming.
2. En strategisk tilnærming, representert ved Falkirk eksempelet, hvor de kommunale ledere, og andre private ledere, tar utgangspunkt i strategiske spørsmål vedrørende

sentrumsstruktur og posisjon som regionalt senter, og utvikler strategier og metoder for samarbeid for å snu utviklingen.

I et systemteoretisk perspektiv må eventuelle motsetninger avparadoksifiseres (legges til side eller forenes), og dette skjer på en måte ved at kommunen deltar i Porsgrunn Min By AS som gårdeier, og på denne måten takler kommunen det den oppfatter som en motsetning mellom forretning og forvaltning. Muligens kan vi si at denne utviklingen representerer en form for kollektiv identitet eller motivasjon, idet aktørene nå handler som om det er en felles forståelse og enighet om sentrumsutvikling. Uenigheter med hensyn til organisasjonsformer er skuffet under teppet. Men strategiplanen til PMB AS (med strategiske satsingsområder) røper ingen særlig strategisk orientering, og fremhever stort sett tradisjonelle (operative) delfunksjoner, som markedsføring og bidrag til kommunens fysiske byutviklingstiltak. Det er ingen utdifferensiering av system/omverden differanser som grunnlag for strategisk orientering og strukturering, slik som vi til en viss grad så i Falkirk.

Kollektiv systembevissthet

Ser vi på utviklingen innenfor handelsstanden i etterkant av sentrumskonferanse nr. 2, er det imidlertid mye som tyder på at vi her klarere ser fremveksten av det vi kan kalle en form for kollektiv systembevissthet innenfor et begrenset område. Vi vil her vise til tre ulike indikasjoner på dette:

- En spørreundersøkelse gjennomført blant sentrumskjøpmenn
- Resultater fra en handlevaneundersøkelse
- Detaljhandelsstatistikk

En skriftlig spørreundersøkelse ble gjennomført blant sentrumskjøpmenn i oktober 1996, hovedsaklig lokalisert i Storgata. Spørreskjema (vedlegg 3) ble sendt til 121 kjøpmenn hentet fra PMB's medlemsregister og vi mottok svar fra 30, som gir en svarprosent på 25 %. Blant disse kjøpmenn var 10 innenfor klær og sko, 18 innenfor annen faghandel, 1 innenfor dagligvare og 1 innenfor service. På spørsmålet om den viktigste årsak til at kundene handlet hos dem, fordelte de avgitte svar seg som følger:

1. Service og kvalitet	23
2. Godt vareutvalg	6
3. Andre årsaker	<u>1</u>
Totalt	30

Dette vi si at vareutvalg og pris, som er de vanligste grunner for å velge handel i et kjøpesenter, spiller liten rolle for disse spesialforretningene, som nå tydeligvis har differensiert seg i forhold til Down Town ved enden av Storgata. Vi ser altså i dette området framveksten av en kollektiv systembevissthet, basert på funksjonell komplementaritet og spatial differensiering i forhold til Down Town. Nå kan det innvendes at responsen på denne spørreundersøkelsen alene ikke er noen særlig overbevisende dokumentasjon på at det har utviklet seg en kollektiv systembevissthet blant kjøpmennene i Storgata. Svarprosenten på undersøkelsen er lav, og både spørsmål og svar kunne vært mer presise. Men vårt synspunkt er hele tiden at det er *strukturen* i handlingsmønsteret og resultatene som uttrykker i en eventuell kollektiv systembevissthet, og dette får vi videre indikasjoner på gjennom observasjoner, handlebaneundersøkelser, og detaljhandelsstatistikk.

I spørreundersøkelsen blant sentrumskjøpmenn, nevner 79 % av respondentene en eller flere bransjer som det vil være viktig å ligge i nærheten av, og for 55 % av respondentene gjelder dette andre bransjer i tillegg til egen bransje. Disse svarene indikerer videre at de fleste kjøpmenn nå var klar over betydningen av å ligge i nærheten av bransjeutsalg og forretningstyper som bidrar til å øke kundetilstrømmingen til strøket. Enkelte kleskjøpmenn hadde på eget initiativ og etter grundige overveielser flyttet nærmere Down Town og hatt stor nytte av synergieffekten. Vi observerte således i denne perioden, at tre kleskjøpmenn flyttet (relokaliserte seg) til å ligge nærmere Down Town, og baserte seg på et vareutvalg som i større grad kompletterte det vareutvalg kundene fant i Down Town. Som en av disse kjøpmenn uttrykte det til oss: "Det er oss kundene kommer til når de ikke finner det de leter etter i Down Town". Undersøkelsen tydet derfor på at det var et behov for konsentrasjon og restrukturering av forretningsmassen langs Storgata, og at i hvert fall noen hadde begynt å skjønne dette.

En slik utvikling får vi også en indikasjon på når vi ser på svarene i en telefonisk handlebaneundersøkelse, som ble gjennomført i november samme år, i forbindelse med den handelsstrategiske analysen som utgjorde vår intervensjon nr. 3. I tabell 8.3 (Omholt 1997a:54,56) har vi tabulert svarene for to varegrupper, hvor svarene gjelder den viktigste årsak til valg av handlested, og hvor vi sammenlikner Down Town med Storgata (Midtbyen):

TABELL 8.3 Viktigste grunn for valg av handlested (Antall svar)

	Klær	og sko	Ur, optikk,	gull-og sølvv.
	Down Town	Storgata	Down Town	Storgata
Alt på ett sted	47	1	13	2
Service	3	18	2	43
Pris	10	3	3	3
Utvalg, kvalitet	23	18	6	8
Andre grunner	3	0	5	9
TOTALT	86	40	29	65

Denne handlebaneundersøkelsen omfattet 201 respondenter bosatt i Porsgrunn, som utgjorde et systematisk tilfældighetsutvalg basert på telefonkatalogen, og som var representativt med hensyn til kjønn og bosted (vedlegg 1). Vi ser det er nærmere dobbelt så mange som handler klær og sko i Down Town, som i Storgata, og en vesentlig grunn til dette er at mange ønsker å handle alt på ett sted, men at også utvalg spiller en viss rolle. Utvalg, i betydning kvalitet, er også viktig for dem som handler i Storgata, men en vesentlig grunn til at mange foretrekker å handle i Storgata, er service. Dette indikerer igjen at det har utviklet seg en funksjonell differensiering og komplementaritet mellom Down Town og Storgata i Porsgrunn sentrum, og at både kunder og kjøpmenn har oppfattet betydningen av dette.

Resultatene av denne differensieringen lot heller ikke vente på seg. Som vi ser av tabell 8.4 (Omholt 1997a:15), hadde kleskjøpmenn i Storgata atskillig sterkere vekst i omsetningen fra 1992 til 1995, enn veksten i omsetningen av klær i Down Town, en utvikling som etter vårt syn skyldes den funksjonelle differensieringen mellom utsalg i Storgata og utsalg i Down Town, og som representerer en reversering av utviklingsforløpet de foregående år.

TABELL 8.4
Omsetning av konfeksjon på utvalgte handlesteder i Porsgrunn
Prosentvis endring 1992 - 1995 (1000 kr. ekskl. moms)

	1992	1995	% vis endr.
Down Town, Brostrøket	128 544	147 955	15,1
Midtbyen, Storgata	28 959	73 936	55,3
Porsgrunn ellers	12 953	9 407	-27,4
SUM Porsgrunn	170 456	231 298	35,7

For øvrig vil vi bemerke at de undersøkelsene vi refererer her, ikke var planlagt med sikte på en sammenlikning av den type vi har foretatt, men etter vårt syn utgjør de et grunnlag for sammenlikning som til en viss grad synes å indikere en form for kollektiv systembevissthet, som ikke er planlagt eller avtalt, men som viser at de lokale aktører har forholdt seg til hverandre som om det eksisterte et felles system, basert på gjensidig funksjonell og lokaliseringsmessig avhengighet.

Oppsummering

Som en oppsummering av de to første sentrumskonferansene kan vi si at vi nå hadde en felles visjon for sentrumsutvikling og en viss grad av kollektiv bevissthet eller identitet, i tillegg til en organisasjon og strukturell kopling for å koordinere tiltak innenfor privat og offentlig sektor. Men vi fant ingen særlig motivasjon blant de næringsdrivende for større utviklingsprosjekter, som eksempelvis i Falkirk, som kunne supplere den eksisterende handelsstruktur i sentrum og gjøre den mer balansert og utviklingsorientert. De lokale myndigheter var åpenbart tilfreds med et arrangement eller nettverk, som sikret privat deltakelse og bidrag til tiltak i bysenterets offentlige rom. Utvikling av nye handelsformater eller handelsstrukturer hadde tilsynelatende liten interesse for de kommunale myndigheter, som trakk en skarp skillelinje mellom offentlig administrasjon og privat næringsutvikling, eller forvaltning og forretning, som det ble uttrykt for oss i et intervju med byens rådmann. Behovet for en sektorstrategi, som det diskuteres i NID litteraturen, var fjernt fra deres tanker. Når de likevel etter en del nøling fant å kunne delta i organisasjonen Porsgrunn Min By AS, var det som nevnt i funksjonen som gårdeier.

I sum kan vi si at denne konferansen, eller intervensjonen, til en viss grad reduserte usikkerheten vedrørende vurderingen av sentrum som handelssystem, og bidro til en betydelig heving av kompetansenivået når det gjaldt å organisere utviklingsprosjekter. Etter dette ser vi også antydning til en voksende kollektiv systembevissthet når det gjelder virksomheten i bysenteret, men denne bevisstheten er begrenset til det interne forhold mellom detaljistene i Storgata og kjøpesenteret Down Town. De lokale aktører begynner å oppfatte seg som et system, men systemets grenser er begrenset av Storgata og Down Town. I tillegg til dette har de kommunale myndigheter også en begrenset oppfatning av sin avhengighet til den private sektor, nemlig i hovedsak som mottakere av bidrag til offentlige tiltak og gateutrustning. Det er fremdeles ingen sentrumsomfattende kollektiv systembevissthet som omfatter alle aktører som gjensidig avhengige når det gjelder å utvikle Porsgrunns rolle som et regionalt handelssentrum.

Hovedårsaken til dette er etter vårt syn en manglende orientering mot omverdenen. Porsgrunn Min Bys formål og delmål er meget generelle, og forretningsplanen er en oppramsing av tiltak uten særlig strukturerende virkning. Tilstander i omverden beskrives ikke som et resultat av handelssystemets aktiviteter, og sentrum fremkommer ikke, og tematiseres ikke, som et funksjonelt differensiert og spatialt integrert system, relatert til et eksternt og internt mulighetsrom med hensyn til utvikling Disse observasjonene og tolkningene dannet litt av grunnlaget for den neste intervensjonen vi la opp til i Porsgrunn.

SENTRUMSINTERVENSJON NR. 3: STRATEGISK SENTRUMSANALYSE FOR KLARLEGGING AV UTVIKLINGSRETNINGER

Innledning

I løpet av de to første sentrumsintervensjonene var vi etter hvert blitt klar over at mange av problemene med lokal næringsutvikling skyldtes manglende informasjon om og forståelse av endringer i det lokale systems omverden, og evne til å relatere disse til aktuelle utviklingstiltak. Ulike typer analyser og konsulentforslag hadde tidligere ikke hjulpet mye på denne situasjonen, men nærmest hatt en søvndyssende virkning. Det forelå ingen systembetinget forståelse av eksterne ”drivkrefter” eller forhold som kunne nyttes som grunnlag for intern næringsutvikling. Følgelig hadde man etter vårt syn liten forståelse av hvorledes det nåværende sentrum kunne utvikles med ulike senter- og utsalgsformater i et effektivt lokaliseringsmønster. Alle forsøk med innpassing av nye senterformater hadde stort sett blitt oppfattet som urettferdig konkurranse av de fleste, og kun godtatt som det minste av

alle onder når situasjonen ikke ga noe bedre alternativer. Men flere kjøpmenn, særlig innenfor konfeksjonsbransjen, hadde begynt å gjøre seg en del erfaringer med hensyn til å differensiere seg internt i Storgata i forhold til Down Town.

Vi ser også eksempel på det vi oppfatter som en form for kollektivt samarbeid med etableringen av samarbeidsorganisasjonen Porsgrunn Min By AS, men motivasjonen for å delta var sannsynligvis nokså blandet. For kommunen ble dette tydeligvis oppfattet som en hensiktsmessig samarbeidsform med sikte på gjennomføring av kommunale tiltak og opprustning av det offentlige rom. For de lokale kjøpmenn var deltakelse hensiktsmessig for å sikre støtte til fellestiltak, i første rekke markedsføring og andre former for promosjon. I tillegg har vi pekt på at tilslutning til denne type lateral koordineringsmekanisme kan tolkes som en respons på behovet for kontakt under forhold preget av komplekse koordineringsbehov og mangel på et felles forståelsesskjema (Mintzberg 1993:139-140, Bartunek 1984). Men det er tvilsomt om disse gruppene så næringsutvikling med sikte på regional posisjonering som en dominerende drivkraft. Følgelig eksisterte det heller ingen strategisk helhetstankegang for sentrumsutvikling, selv om visse vage og visjonære formuleringer ble rutinemessig fremsatt.

Det var med dette klart at vi måtte tenke nytt hvis vi ville komme noe videre. Den gode dialog og felles diskurs hjelper lite når det eksisterer en fundamental mangel på informasjon om omverdenen. Dette er litt av bakgrunnen for at vi i løpet av 1996 begynte å se på mulighetene for å utvikle en form for strategisk analyse og tilsvarende informasjonssystem for sentrumsutvikling. En mindre bevilgning fra Norges Forskningsråd hadde satt oss i stand til en viss metodeutvikling, bl.a. med sikte på analyse av handlevaner.

I Porsgrunn hadde man også i kjølvannet av sentrumskonferanse nr. 2, blant annet i Porsgrunn Næringsforum, diskutert behovet for å utvikle en separat strategiplan for varehandel i Porsgrunn som det var reist spørsmål om på begge sentrumskonferansene. Næringsavdelingen i Porsgrunn kommune tok deretter kontakt med oss, og etter vedtak i kommunens næringsutvalg 18.06.96, ble vi gitt i oppdrag å gjøre en handelsstrategisk analyse for Porsgrunn, etter et opplegg vi hadde utviklet for slike formål. Det ble samtidig oppnevnt en styringsgruppe, hvor kommunens næringssjef, teknisk sjef, formann i næringsutvalget og en representant fra Porsgrunn Handelsstandsforening, deltok i tillegg til oss.

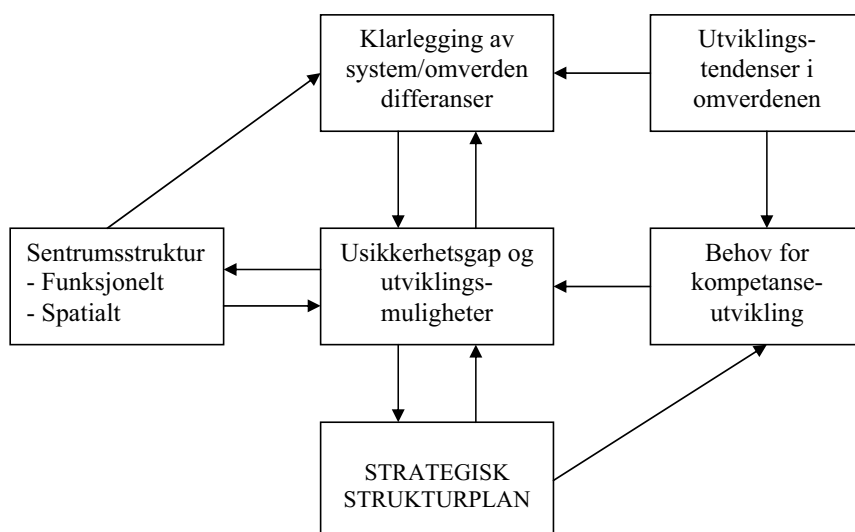
Vi gikk deretter i gang med en handelsstrategisk analyse for Porsgrunn. Denne ble senere samme år utvidet til også å gjelde en strategisk plan for varehandel i Grenland, etter oppdrag fra den regionale utviklingsorganisasjonen Vekst i Grenland AS. I det følgende vil vi avgrense oss til å rapportere de deler av analysene som i hovedsak gjelder Porsgrunn sentrum

og som ble kommunisert i tilknytning til dette systemet. Vi vil knytte fremstillingen til vårt teoretiske analyseapparat gjort rede for tidligere.

Analyseopplegg

Selve analyseopplegget går frem av figur 8.3:

FIGUR 8.3
Opplegg for strategisk sentrumsanalyse



System/omverden-differanser og handelsbalansen

Det ble etter hvert klart for oss at vi kunne bruke det vi kan kalle handelsbalansen mellom et system og omverdenen som et uttrykk for system/omverden-differansen. Ikke bare er dette en differanse som på mange måter reflekterer en rekke andre differanser eller kausale forhold, men det er også et enkelt og effektivt uttrykk for systemets performativitet eller ytelse, som er viktig for å kunne evaluere virkningen av de ulike intervensjonene og danne grunnlag for sammenlikning med andre cases.

Handelsbalansen mellom en kommune og omverdenen lar seg formelt uttrykke ved det som vi kan kalle dekningsgraden for vareomsetningen i kommunen, definert som:

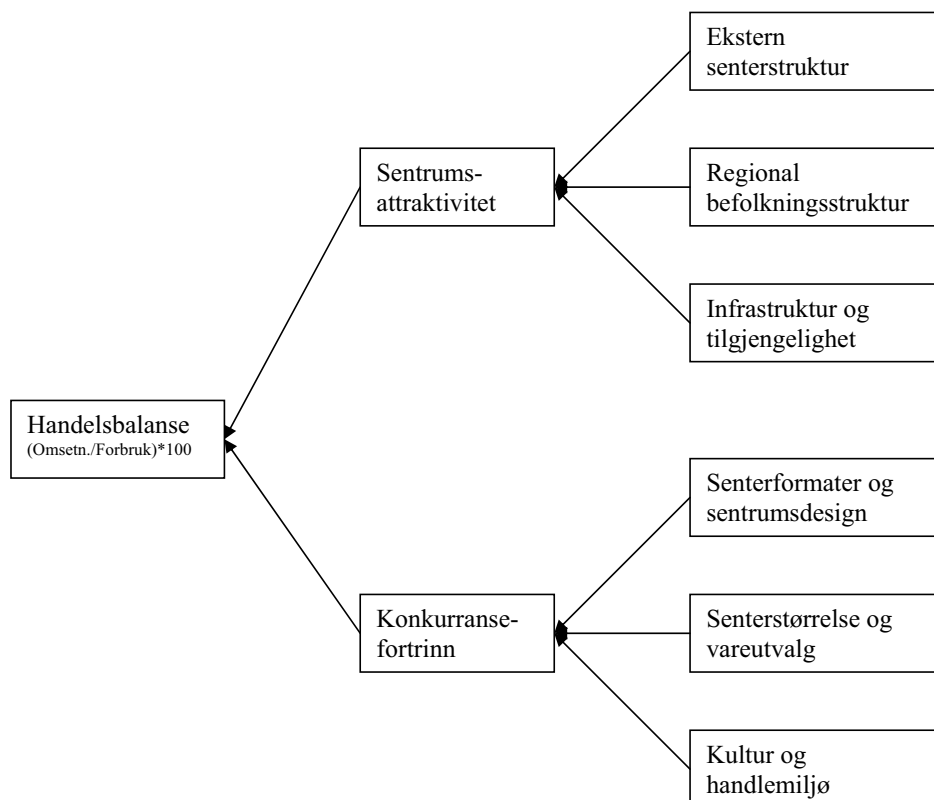
$$[\text{OMSETNING} / \text{FORBRUK}] \times 100$$

hvor omsetningen av varer i en kommune følger av SSB's detaljhandelsstatistikk, og hvor forbruket beregnes som antall innbyggere i kommunen multiplisert med forbruk av varer på

individnivå slik det følger av SSB's forbrukerundersøkelser. Dette uttrykket kan vi altså kalle dekningsgraden for et system. En dekningsgrad på 100 tilsier at omsetning og forbruk er i balanse innenfor systemet eller kommunen. En dekningsgrad større enn 100 tilsier en positiv handelsbalanse eller handelsoverskudd, mens en dekningsgrad mindre enn 100 tilsier at kommunen eller systemet har en handelslekkasje. I utgangspunktet bør et system som tilstreber å være et regionalt senter ha en dekningsgrad som er betydelig over 100, og dermed indikere at senteret har et større vareutvalg og typer av senterformater som dekker spesielle, funksjonelle varebehov ut over det som kan dekkes i de mer lokale sentrene.

Uttrykket for handelsbalanse eller dekningsgrad slik det er fastsatt ovenfor lar seg også lett utdifferensiere langs forskjellige dimensjoner, slik at det kan danne grunnlag for det vi tidligere har benevnt som multipl konstituerende av system/omverden-differanser, og som er en betingelse for økt informasjon. Et eksempel på slik utdifferensiering er antydnet i figur 8.4:

FIGUR 8.4
Utdifferensiering av handelsbalanse (dekningsgrad)



Handelsbalansen påvirkes altså av eksterne forhold som virkes inn på sentrums attraktivitet som handlested og interne forhold som påvirker sentrums kapasitet til å tilfredsstille etterspørselen. Hver av disse dimensjonene kan studeres nærmere basert på ulike former for informasjon og indikatorer som viser sammenhengen mellom handelsbalansen og de enkelte ”drivere”. Vi vil i det følgende gi en del eksempler på slike sammenhenger og analyser.

Utvikling i markedsandeler og dekningsgraden for de enkelte varegrupper

La oss først se på utviklingen av markedsandeler for de enkelte kommuner i Grenland når det gjelder regionens omsetning. Tabell 8.5 viser tall for 1979, 1992 og 1995 (Omholt 1997a:15).

TABELL 8.5
Markedsandeler for vareomsetning i Grenland (%)

	Markedsandeler i %		
	1979	1992	1995
Porsgrunn	41,5	37,4	35,5
Skien	52,1	52,6	55,3
Bamble	6,4	10,0	9,2
Grenland totalt	100,0	100,0	100,0

Av tabellen ser vi at Porsgrunns markedsandel av total omsetning ser ut til å ha vært jevnt over nedadgående, og synes langt fra å verifisere prognoser i tidligere handelsanalyser om en likeverdig posisjon med Skien. Mye av disse prognosene var begrunnet med forventet utjevning av folketallet, og selv om Porsgrunn har hatt en sterkere befolkningsvekst enn Skien, har altså dette ikke resultert i noen større markedsandel for Porsgrunns vedkommende. Dette viser etter vårt syn at slike totalberegninger er lite opplysende og inneholder lite informasjon når det gjelder den handelsmessige utvikling i regionen.

En analyse av dekningsgraden utdifferensiert for de enkelte varegrupper gir imidlertid et mer nyansert bilde av situasjonen, slik de fremgår av tabell 8.6 med tall fra 1995 (Omholt 1997a:17):

TABELL 8.6
Dekningsgrader for Porsgrunn og Skien 1995

	Porsgrunn	Skien
Nærings- og nytelsesmidler	112,0	90,2
Utvalgsvarer:		
* Klær, sko, tekstiler	194,6	101,5
* Møbler, innboartikler	74,9	191,9
* Jernvarer, fargeh., sport	177,0	163,0
* Ur, musikk, gullvarer, foto	124,0	85,0
* Andre varer	102,1	95,2

Som vi ser av tabellen er det betydelige forskjeller mellom de to byer, noe som viser at det har funnet sted en viss form for regional, funksjonell differensiering og spesialisering. Porsgrunn har tydeligvis et betydelig handelsoverskudd når det gjelder klær og konfeksjon, mens Skien er særlig sterk på møbler og innbo. Begge byer har videre stort overskudd på jernvarer og byggematerialer. En del av forklaringen på denne utviklingen kan relateres til forskjeller når det gjelder holdninger til etablering av kjøpesentre og stormarkeder. Porsgrunn har unngått etablering av eksterne sentre, og den posisjon de har oppnådd med hensynt til konfeksjon og jernvarer er utvilsomt et resultat av synergieffektene mellom Storgata og Down Town. På mange måter var Porsgrunn blitt Grenlands konfeksjonssenter.

Når det gjelder møbler og innbo er dette en varegruppe som er avhengig stormarkedsformater for å sikre et tilstrekkelig vareutvalg. Skien har her tillatt eksterne etableringer av større møbelyvarehus og dermed fått en ledende regional posisjon når det gjelder denne varegruppen. Men selv dette er ikke tilstrekkelig informasjon når det gjelder å tematisere et system som et handlingssystem. Eventuelle handlinger må være rettet mot aktuelle kundegrupper og den utvikling som forventes hos disse. En analyse av handlevaner vil som regel gi oss et slikt informasjonsgrunnlag.

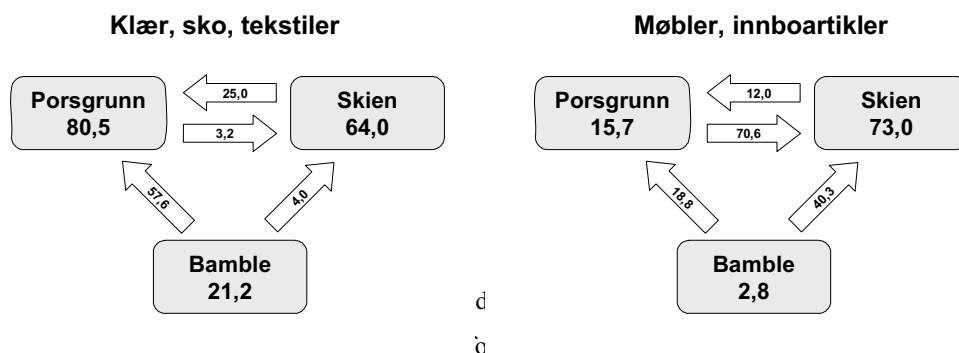
Analyse av handlevaner

Som et ledd i den strategiske analysen for Porsgrunn og Grenland utviklet vi et opplegg for kartlegging av handlevaner (vedlegg 1). I hovedsak gikk dette ut på en representativ

spørreundersøkelse hvor vi kartlegger kundenes valg av handlested og begrunnelse for dette. Dette gir oss en nærmere forklaring på utviklingen i regionen og grunnlaget for å skape og opprettholde eventuelle konkurransemessige fordeler.

I figuren nedenfor har vi tatt resultatene for to varegrupper, klær med mer, og møbler/innredningsartikler, og for hver av disse i figur 8.5 (Omholt 1998:16) vist hvorledes innbyggerne i de tre Grenlandskommunene Porsgrunn, Skien og Bamble fordelte sine handleturer på handlesteder i de respektive kommuner siste gang de handlet de respektive varene. Dette gir en grov oversikt, men kan analyseres nærmere når det gjelder hvilket kjøpesenter eller marked de besøkte og hva som var den viktigste grunnen til dette valget.

FIGUR 8.5
Intern handel og tilgang og tap av handleturer i Grenland (%)



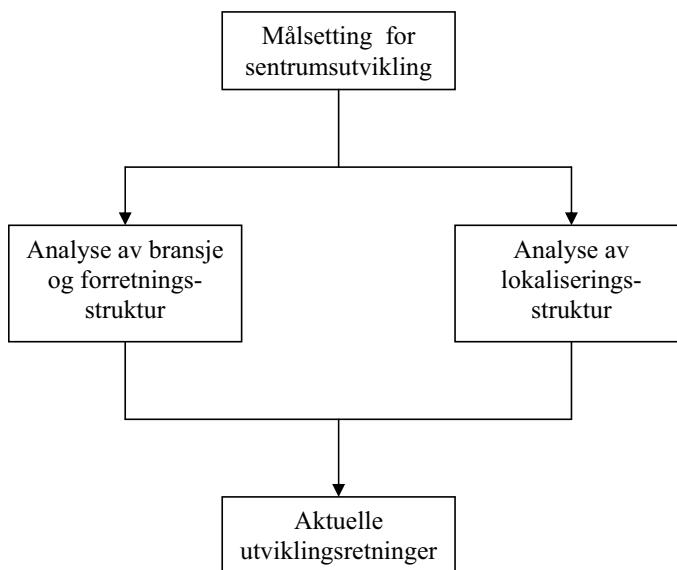
Skien er på sin side tydeligvis ikke så fornøyd med tilbudet i Skien, og 25 % av handleturene går til Porsgrunn, vesentlig på grunn av bedre utvalg. Når det gjelder møbler, er som tidligere nevnt Skien dominerende, og over 70 % av handleturene for Porsgrunns innbyggere etter denne varegruppen går til Skien, og da først og fremst til de eksterne stormarkedene, eksempelvis Det norske Møbelsenter utenfor Skien sentrum. Men vi merker oss også at en av grunnene til handelsoverskuddet på klær for Porsgrunn og møbler for Skien er åpenbart at tilbudene og utvalget er for dårlige i Bamble, og at Bamble har øyensynlig en meget stor handelslekkasje på disse varegruppene. I tillegg er mange fra Bamble sysselsatt i Porsgrunn, blant annet ved Hydros anlegg på Herøya i tilknytning til Porsgrunn sentrum, og vi fant at flere av handleturene til Porsgrunn sentrum ble begrunnet med at det var hensiktsmessig når man var på vei fra jobb.

Slik sett har vi altså fått frem et informasjonsgrunnlag som innebærer en multippel konstituering av system/omverden differanser (for å bruke et uttrykk fra vår systemteoretiske tilnærming), her blant annet uttrykt i form av handelsbalansen mellom systemet og den regionale omverden. Som vi skal se kom dette til å legge et langt bedre grunnlag for en tematisering vedrørende sentrumsstrukturen i Porsgrunn, og dermed også et grunnlag for videre utvikling (intern reduksjon av uorganisert og økning av organisert kompleksitet) og samarbeid.

Strategisk strukturplan for Porsgrunn sentrum

Analysene ble sammenfattet og presentert i form av en samlet *Handelsstrategisk analyse for Porsgrunn* (Omholt 1997a). I tillegg til handelsanalysedelen og handlevaneundersøkelsen presentert foran, omfattet dette dokumentet også en videre sentrumsanalyse strukturert som i figur 8.6 (Omholt 1997a:30):

FIGUR 8.6 Opplegg for sentrumsanalyse



Som målsetting for sentrumsutvikling pekte vi på at Porsgrunn sammen med Skien i større grad enn tidligere antatt nå utgjorde et felles regionalt handelssenter for et større handelsområde, og at det etter hvert hadde utviklet seg en funksjonell differensiering eller

arbeidsdeling, hvor de to kommunene hadde blitt ledende på hver sine områder. Det var etter vårt syn all grunn til å bygge videre på denne arbeidsdelingen og utvikle Grenland til en ledende region for handel, kultur og service.

Vår oppsummering av forretnings- og lokaliseringsstrukturen, eller det vi kan kalle mulighetene for intern differensiering, ble sammenfattet i form av en opplisting av Porsgrunn sentrums sterke og svake sider (Omholt 1997a:49-50):

Sterke sider:

- Sentral beliggenhet som del av et større regionsenter og trafikkknutepunkt i et større markedsområde.
- Lett tilgjengelig bysentrum.
- Utvalgshandel konsentrert til bysenteret.
- Veletablerte lokalsentre med gode dagligvaretilbud.
- Bysentrum med sterk posisjon som handlested for de fleste varegrupper.
- Forholdsvis interessant sentrum hvor mulighetene for utvikling av handlestrøk med særpreg er til stede langs Storgata, Strandpromenaden, Osebro og Vestsida.
- Aktiv kommuneadministrasjon mht. miljøtiltak og næringsutvikling.
- Etablert sentrumsorganisasjon med deltakelse fra offentlig og privat sektor.

Svake sider:

- Uklar målsetting og forståelse for handel i næringsliv og politiske kretser.
- Noe langstrakt sentrum, ubalansert mht. handelsaktiviteter og noe vanskelig å integrere i lengderetningen.
- Svak omsetning innenfor sentrale varegrupper, mangler tyngre og mer volumbaserte konsepter innenfor en del faghandelsgrupper som møbel og innbo, radio, TV og elektriske artikler.
- Manglende konsentrasjon av forretninger langs deler av Storgata.
- Mangler torghandelsaktiviteter.
- Lite aktiviteter og kulturtilbud i sentrum.
- Manglende evne til å mobilisere gårdeiere i aktuelle utviklingsprosjekter i sentrum.
- Uklar rolle for Brevik.

I den handelsstrategiske analysen pekte vi til slutt på en del aktuelle utviklingsretninger, basert på en videre utdifferensiering av temaet sentrumsutvikling. For det første pekte vi på aktuelle dimensjoner som kunne legges til grunn for en slik utdifferensiering. Tre dimensjoner syntes å være forholdsvis sentrale slik det fremgår av analyseopplegget i figur 8.6 (Omholt 1997a:50):

1. Bransje og varegrupper
2. Forretningstyper
 - Nisje- og spesialforretninger
 - Volumbasert storhandel
 - Andre spesielle forretningsformer: Torghandel, brukmarked, etc.
3. Lokalisering
 - Sentrumsintern lokalisering
 - Sentrumsekstern lokalisering

For en større kommune eller handelssentrum vil det sjelden være snakk om å velge den ene eller andre retning, men snarere en balansert utvikling mht. bransjedekning, forretningstyper og lokalisering. Disse angir strategiske satsingsområder relatert til det mulighetsrom som framkom under konstitueringen av system/omverden differanser. For Porsgrunn pekte vi på og antydte en del slike satsingsområder (Omholt 1997a:51):

- a) Restrukturering og samlokalisering av faghandelsbedrifter og nisjeforretninger, eksempelvis samlokalisert i form av ulike senterorganiserte varemagasiner i tilknytning til Storgata.
- b) Etablering av konsepter som skaper nye arbeidsplasser, eksempelvis varehus for møbler, interiør og elektriske artikler i tilknytning til BEHA-området, og videre utvikling på Frednes med supplerende former for storhandel i tilknytning til Down Town.
- c) Etablering av aktuelle former for torghandel i tilknytning til Rådhusplassen og Meieritorget.
- d) Bedre aktivitets-, service- og kulturtilbud i sentrum.
- e) Fysisk videreutvikling av sentrum på flere områder som skaper en mer differensiert og variert aktivitets- og handelsstruktur.

På mange måter kan vi si at denne inndelingen legger grunnlag for en rekke binære skjemaer for strukturering av sentrumsområdet. Vi avsluttet analysen med å peke på at dette betydde en todelt strategi for den videre utvikling, noe som for øvrig igjen antyder en form for binært skjema:

1. Først og fremst konsolidering av Porsgrunn sentrum som et attraktivt og konkurransedyktig handelssentrum.
2. Etablering av aktuelle storhandelskonsepter i tilknytning til og som et supplement til sentrumshandelen.

Analysens bidrag til videre diskurser og løpende konversasjoner

I tillegg til de løpende diskusjoner og intervjuer/konversasjoner med ulike aktører i Porsgrunn og Skien under prosjektperioden, ble resultatene presentert på ulike måter, hvorav de viktigste var:

- Pressekonferanse 04.11.1996
- Pressekonferanse 15.01.1997
- Handelsstrategisk seminar 27.05.1997

Pressekonferansen 04.11.1996

Denne ble arrangert av næringsavdelingen i kommunen og presenterte de foreløpige resultater fra handlebaneundersøkelsen, i tillegg til noen utviklingstrekk ved handelen i Porsgrunn (vedlegg 1). Som klippene nedenfor illustrerer ble dette presentert på ulike måter i de lokale aviser, og særlig konkurransen med Skien synes å fenge oppmerksomheten.

Faksimile Porsgrunn Dagblad og Varden 05.11.1992

...og slik er dine innkjøpsvaner

Hvor folk handler ulike typer varelag, og hvorfor de velger et bestemt handelssted er utgangspunktet for handlevane-undersøkelsen som studenter ved BI i Telemark har gjennomført for Porsgrunn kommune.

Analysen er basert på svar fra 201 tilfeldig utvalgte deltagere, og resultatet av undersøkelsen er basert på foreløpige beregninger. Når det gjelder handling av

dagligvarer, dominerer fire omtrent like store handelssteder, nemlig ICA senteret/Hovenga, Down Town, Midtbyen og Hei- stad/Skjelsvik.

Beliggenhet

Undersøkelsen viser at 52 prosent av de spurte handler klær og sko på Down Town/Brostrøket, mens 29 prosent handler disse varelagene i Midtbyen.

Når det gjelder møbler og innbo, har Kjøbbekket/Netet en dominerende stilling blant Pors-

grunns innbyggere. 48 prosent av de spurte svarte at de handlet der sist gang de handlet møbler og innbo.

Handlevane-undersøkelsen viser at nær beliggenhet er en avgjørende faktor for hvor folk velger å handle dagligvarer. Hele 60 prosent av de spurte velger her handelssteder som ligger nær bosted. Ved kjøp av klær og sko, derimot, er det utvalget og muligheten for å få alt på ett sted som er avgjørende. Ved kjøp av møbler og innbo spiller også

pris, service og utvalg en stor rolle.

Parkering

Undersøkelsen konkluderer også med at uansett hva man handler, så foretrekker folk å bruke bilen når de skal handle. 70,5 prosent av de spurte svarte at de brukte bil da de handlet dagligvarer sist, og 84,6 prosent brukte bil når de handlet varer utenom dagligvarer.

Bilen spiller også en viktig rolle da folk ble spurt om hva som

skal til for å få Porsgrunns innbyggere til å bruke sentrum mer når de skal handle. Her mente hele 30 prosent at bedre parkeringsmuligheter var en viktig faktor, 26 prosent etterlyste flere butikker og en større utvalg, 22 prosent ønsket seg utvidede åpningstider i sentrum, mens 16 prosent ville ha flere aktiviteter i sentrum, slik som torghandel.

Porsgrunn selger for bare 64,1 pst av det Skien gjør

■ Bjørn Berg

Handelsstanden i Porsgrunn står foran mange utfordringer. Skien er storebror på handel, men det ønsker Porsgrunn å gjøre noe med.

I går ble en foreløpig handelsanalyse presentert. Analysen skal danne grunnlag for en strategisk plan for varehandelen i Porsgrunn.

opp for Skien, er omsetningen av varer og tjenester. Omsetningen av kjøretøys og bensin utgjorde 1,1 milliard kroner i Skien i fjor, men bare 521 millioner kroner i Porsgrunn. Porsgrunn selger møbler, innbo og elektronikk for 76,8 millioner kroner, mens Skien har passert 300 millioner.

Dermed ser handelstand og myndigheter store muligheter for å utvide markedet i Porsgrunn.

påsemting økte raskere enn Porsgrunns. Omhøst sier at utviklingen innenfor handelen går mye raskere nå enn den har gjort tidligere, og det er nødvendige stadi i restrukturere.

Skien er i ferd med å ta en dominerende stilling innenfor områdene møbler, innbo og elektronikk, mens Porsgrunn har en sterkt posisjon når det gjelder handel dagligvarer, ved kjøp av klær og sko foretrekker de

I Porsgrunn dominerer dagligvareomsetningen av fire steder, ICA-senteret, Down Town, Midtbyen og Hei- stad/Skjelsvik. Klær og sko handles fortrinnsvis i Down Town/Brostrøket (52 %) og Midtbyen (29 %).

Møbler og innbo handles mest på Kjøbbekket/Netet. 60 prosent av Porsgrunns innbyggere velger handelssteder som ligger nær bosted når de handler dagligvarer, ved kjøp av klær og sko foretrekker de

steder der de kan få alt på ett sted, mens ved kjøp av møbler innbo, spiller det ingen rolle.



Porsgrunn etter Skien i handel

Pressekonferansen 15.01.1997

Denne var viet prosjektrapporten som helhet og reiste spørsmålet om Porsgrunn hadde sakkert akterut i handelsutviklingen, eller om vi var i ferd med å skape et spennende og levende sentrum med særpreg (vedlegg 1). Svarene har vi gått igjennom foran. I tillegg bør vi nevne at prosjektrapporten ble presentert i Næringsutvalgets møte 21.01.1997 og høstet regelrett applaus fra utvalgets medlemmer for en ny og spennende måte å tenke næringsutvikling knyttet til handel.

Handelstrategiske seminar 27.05.1997

Den viktigste presentasjonen var kanskje det *handelstrategiske seminar* som Porsgrunn Min By arrangerte. Seminaret hadde bred deltakelse med i alt 68 personer hvor alle de viktigste grupper var representert, inkludert større gårdeiere. Agendaen for seminaret inneholdt følgende temaer (vedlegg 1):

- Gjennomgang av den handelsstrategiske analysen
- Situasjonsrapport fra Byutviklingsetaten

- Synspunkter fra Porsgrunn Min By på utviklingen fremover
- Byutvikling som næringsgrunnlag
- Kultur som bærebjelke for utvikling av byen

En del av seminaret var viet gruppediskusjoner med etterfølgende plenumsdiskusjon.

Denne diskusjonen var viet gjennomgang og synspunkter på de enkelte strøksprosjekter i byen som vi kjenner fra før, men det ble registrert en betydelig større optimisme og ny giv for flere av disse. Et viktig trekk av diskusjonen var at det nå syntes å være bred enighet om at utviklingen måtte skje side om side i tre parallelle utviklingsretninger:

- a) Utvikling av eksisterende sentrum i type samlokaliseringprosjekter med sterkt fokus på utnyttelse av elvesiden.
- b) Utvikling av nye handelsformer lokalisert i ulike sentrumtrumsområder: Behaområdet, Kammerherreløkka/gamle Urædd, Bratsberg bruk og Grängeshallen for å nevne noen.
- c) Ny måte å tenke byutvikling med satsing på kultur som faktor fordi dette er den menneskelige dimensjon som vi utvikler områder for og ikke omvendt.

Som et eksempel på den nye giv nevner vi BEHA området hvor en større eiendomsbesitter og gårdeier, som tidligere vegret seg for å investere på grunn av usikkerhet knyttet til sentrumsutviklingen, nå var i god gang med å planlegge et nytt senter, delvis på basis av analyseresultatene (se avisoppslag i Byavis for Porsgrunn nr. 1 - 1997).

Faksimile Byavisen Porsgrunn nr. 1-1997

Planlegger nytt **KJØPESENTER**

Det skal ikke bli noe nytt Down Town, men et senter for storhandel, det nye kjøpesenteret Schankebygg AS planlegger på gamle BeHa fabrikker. Rett ved den gamle Urædd-banen, med M oBi og Maxbo som nærmeste naboer, rett ved innkjøringen til Grenland, planlegges senteret Porsgrunn har savnet i mange år.

-Det er viktig å få fram at det ikke skal være noe nytt Down Town, med et

senter for møbler, innetør, kjøkken, brune og hvitevarer. Stort sett varetilbud Skien har vært alene om i Grenland tidligere, forteller Harald Langangen i Schankebygg AS.

Planene om de to bygningene senteret skal bestå av, ligger nå på de folkevalgte bord. Saken skal snart opp til andregangs behandling i bygningsrådet, og signalene fra politikerne har hele tiden vært positive. Det har også signalene fra interesserte kjøpmenn som kan tenke seg å etablere seg i ett av de to byggene som plableg-

ges.

Tegningene av senteret viser en bygning i to etasjer med en grunnflate på 2700 kvadratmeter, og en bygning i en eller to etasjer med en grunnflate på 1200 kvadratmeter. På det samme området ligger det allerede en stor dagligvarebutikk og en stor byggvarebutikk.

--Alle markedsundersøkelser viser at Porsgrunn har en stor handelslekkasje til Skien på nettopp de varetypene vi tenker oss

på det gamle BeHa-området. Det er litt tidlig å konkretisere planene nærmere enn dette, før forslaget til reguleringsplan for området er vedtatt, men vi ser på planene som meget interessante.

Går alt som planlagt, regner vi med byggestart i løpet av dette året for deler av det nye senteret, men vi må også rive de gamle lagerbygningene før vi starter byggingen av nye, sier Harald Langangen.



Harald Langangen i Schankebygg AS har store planer for utbygging av gamle BeHa fabrikker.

Oppsummering og evaluering av sentrumsintervensjon nr. 3. Om utviklingen av en kollektiv identitet.

Den handelsstrategiske analysen som utgjør hovedelementet i sentrumsintervensjon nr. 3 representerer en analytisk og empirisk tilnærming til utdifferensiering av system/omverden-differansen langs flere dimensjoner. Vi får dermed et helt annet informasjonsgrunnlag til å forklare og diskutere videre sentrumsutvikling. La oss i denne sammenheng minne om at i et systemteoretisk perspektiv krever vi at denne tematiseringen skal legge grunnlag for en intern differensiering, særlig på strukturplanet, som i første omgang reduserer systemets interne (uorganiserte) kompleksitet, men i neste omgang bør gi muligheter for å øke (den organiserte) kompleksiteten gjennom videre utvikling av den interne struktur. Analysen medfører i første omgang redusert eksternt kompleksitet (færre forhold kan relateres til hverandre), og dette nyttes til å redusere den interne kompleksitet. Aktuelle sammenhenger blir klarere, og dette kan i neste omgang nyttes til å utforske nye muligheter og øke den interne kompleksitet. Dette skjer på flere måter i den pågående tematisering.

Analysens konstituerende av system/omverden differanser, som viser Porsgrunn og Skien som langt på vei to funksjonelt komplementære sentre i en polysentrisk senterstruktur, betyr for Porsgrunns vedkommende at systemets grenser utvides. Dette bidrar til at omverdenens kompleksitet reduseres (eller delvis internaliseres for den saks skyld). Ved at ulike senterformater nå blir funksjonelt relatert til hverandre i et større system, avparadoksifiseres (fjernes fra diskursene) de interne systemiske motsetningene som tidligere plaget systemet, og ulike senterformater kan nå hensiktsmessig relateres til hverandre i en intern lokaliseringsstruktur med sikte på arbeidsdelingen (differensieringen) i et utvidet, regionalt system.

Vi merker dette tydelig i de lokale diskurser og konversasjoner som vi har dokumentert i det foregående. Tidligere motsetninger når det gjelder senterformater oppleves nå som spesialiserte nødvendigheter i en konkurransedyktig sentrumsstruktur, og oppmerksomheten rettes mot samarbeid og gjennomføring av prosjekter, bort fra interne konkurranseforhold og usikkerhet vedrørende sentrumsstrukturens utforming. En viss utålmodighet begynner å gjøre seg gjeldende. De større investorer kommer på banen.

La oss illustrere utviklingen og de holdningsendringer som har funnet sted med følgende eksempel: Den 17.06.1992 intervjuet vi den største gårdeieren i Porsgrunn, som også eide det såkalte BEHA området. På spørsmål om hvilke type tiltak som etter hans mening måtte til for å styrke handelen i sentrum, hadde han den gang ingen særlige oppfatninger om dette, ut over samarbeid med hensyn til markedsføring og likende tradisjonelle tiltak. Nå, etter seminaret 27.05.1997, ba han om et møte med oss, hvor vi, med utgangspunkt i den handelsstrategiske analysen, drøftet mulighetene for å etablere et større interiørsenter på BEHA området (jfr. oppslaget i Byavis for Porsgrunn gjengitt på forrige side) i tilknytning til kollektivtransportområdet. Slike holdningsendringer illustrerer hva vi mener med en mer systemomfattende kollektiv systembevissthet. I tillegg ser vi også klarere hva vi skal legge i dette begrepet og hva som er betingelsene for å utvikle en slik bevissthet, kjennetegnet ved at:

- De sentrale aktører handler nå og setter i gang prosjekter og aktiviteter *som om det eksisterer en enhetlig plan for sentrumsutvikling og tilsvarende effektiv koordineringsmekanismer*. Egentlig eksisterer det jo ikke noe slikt i formell form, men aktørene *handler som om det eksisterer en slik form for system*.
- Den sentrale betingelse for dette er altså at bevisstheten hos de enkelte aktører, i første rekke kjøpmenn (oppfattet som psykiske systemer i systemteoretisk forstand) bygger på *en systemoppfatning*. Dette betyr at aktørene oppfatter og handler som det

a) eksisterer en felles oppfatning vedrørende hensiktsmessig funksjonell differensiering av utsalgsformer og b) en spatial eller lokaliseringsmessig struktur som effektivt integrerer disse ulike formene. En slik forestilling må bygge på kunnskap, delvis formidlet gjennom våre intervensjoner, og erfaring med (observasjon av) hvorledes folk handler og beveger seg i en sentrumsstruktur.

Vi kan kanskje best forstå hvorledes denne form eller grunnlag for koordinering av innsats fungerer hvis vi innser at en kollektiv bevissthet ikke nødvendigvis betyr at alle har en felles oppfatning av mål og midler med hensyn til handel og sentrumsutvikling. Det er således tydelig at kommunen har et litt ambivalent forhold til sitt ansvar med hensyn til næringsutvikling og betydningen av en overordnet plan eller struktur for sentrumsutvikling. Som vi har diskutert foran skyldes noe av dette utvilsomt at den kommunale planleggingslogikk har innebygget visse motsetninger, som eksempelvis motsetningen mellom forvaltning og forretning. Men kommunen vil være med, som det for øvrig understrekes i intervjuet med ordfører under (Byavisen for Porsgrunn nr. 1 – 1997):

Faksimile Byavisen for Porsgrunn nr. 1-1997

-Vi vil VÆRE MED

-Porsgrunn kommune har gått sterkt inn i Porsgrunn Min By fordi satsingen på sentrum betyr mye for oss. Etter perioder med satsing på varehusutbygging, er det naturlig og riktig at satsingen nå foregår i sentrum. Vi følte at vi måtte være med på dette.

Ordene tilhører ordfører Elisabeth Nilsen, og hun kan prate mye, raskt og treffsikkert om byen, enten det er sentrum, utkantstrøkene eller varehusene. Kanskje det er derfor kommunen går mot tusenårsskiftet så allsidig som den gjør?

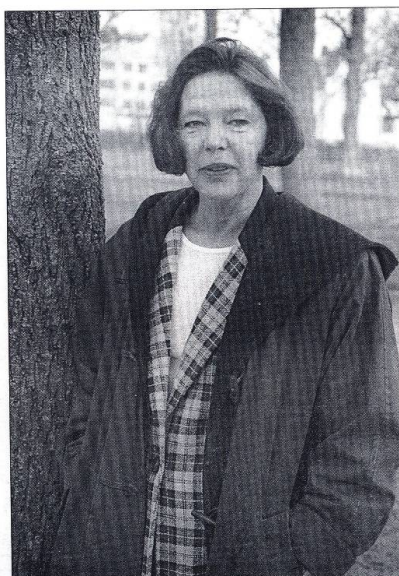
-Det er veldig moro at vi nå får en oversikt over hva som skjer i sentrum. Et sentrum som jeg synes er blitt virkelig flott. Nå håper jeg bare at noen tør satse langs elva - Porsgrunnselva, sier ordføreren med følelse.

-Porsgrunn Min By er viktig av mange grunner. Folk ønsker opplevelser, som de kan få i varehusene. Med en felles organisasjon i sentrum, kan de handlende nå få med seg opplevelser også der.

For alle småbutikkene, som ikke har mulighet til å skaffe seg all nødvendig kompetanse selv, er en slik overbyggende paraply viktig. Dette vil være med på å styrke Porsgrunn som distriktets viktigste handelsby, en handelsby som nå blir fornyet i sentrum. Den er nå så fornyet at det ikke er farlig å si at Porsgrunn er en flott by.

Vi trenger ny tapet og nytt gulvbelegg fra tid til annen. Det har vi tatt konsekvensen av og pusset opp sentrum. Nå har vi også fått en organisasjon som skal samordne bruken og satsingen på dette sentrumet. Det er dette Porsgrunn kommune vil være med på, sier ordfører Elisabeth Nilsen.

-Vi har gått sterkt inn i Porsgrunn Min By fordi vi følte at tiden nå var inne for sterk satsing i sentrum, sier ordfører Elisabeth Nilsen.



Også hos de næringsdrivende var meningene om sentrumsutvikling noe delte, som eksemplet med utbygging på Frednes og Grängeshallen tidligere hadde demonstrert. Men alle disse, så vidt vi kan konstatere, var med i diskursene som fulgte etter intervensjonene, og kom deretter til å *handle eller samhandle som om det eksisterte en felles systemoppfatning*.

I tillegg, fortolket i et teoretisk perspektiv, finner det sted en form for avparadoksifisering som på mange måter erstattes av et nytt paradoks: Uklarheter i det sosiale systems tematiske struktur erstattes eller oppløses ved at det oppstår en forestilling eller forhåpning om en felles kultur og kollektiv identitet som motiverer til systemorientert handling, men som samtidig gir rom for ulike løsninger for de enkelte aktører (jfr.vår diskusjon av interpenetrasjon i kapittel 3). Slik sett får vi altså en form for strukturell kopling (interpenetrasjon) mellom det sosiale system oppfattet som et diskursbasert kommunikasjonssystem, og det som utgjør motivasjonsgrunnlaget hos de lokale aktører (psykiske systemer i det sosiale systems omverden) (Luhmann 2005:100-101).

Den kollektive systembevissthet fungerer altså effektivt som et grunnlag for lokale aktører til å fatte rasjonelle beslutninger under forhold preget av stor usikkerhet, og hvor marked og hierarki tilsynelatende bare makter å dekke deler av informasjons- og koordineringsbehovet knyttet til den lokale handel og næringsutvikling.

OPPSUMMERING OG SAMMENLIKNING AV INTERVENSJONENE

Vår innledende diagnose viste et system med begrenset evne til å observere sin omverden og utdifferensiere relevante system/omverden differanser, til tross for ekstern ekspert hjelp og konsulentinnsats. De lokale aktører synes mest opptatt av interne konflikter og dilemmaer, og det var manglende kopling mellom privat og offentlig sektors tenkemåter, tematisering og kodifisering. Vi formulerte det slik at det lokale system står overfor betydelige usikkerheter av ulike slag, knyttet til ulike deler av systemet. Har våre intervensjoner hjulpet på denne situasjonen, og i tilfellet hvorledes?

Når det gjelder vår første intervensjon, dialogkonferansen, er det som tidligere antydnet vanskelig å vurdere en slik aktivitet. Som vi diskuterte i kapittel 4, er både teorigrunnlaget og resultatene som regel uklare. Konferansen bidro ikke til å løse sentrale utviklingsproblemer knyttet til sentrum, både med hensyn til strukturering og organisering av samarbeid. Vi vil allikevel ikke underslå at konferansen hadde positive virkninger, hvorav vi vil nevne tre:

Konferansen bidro utvilsomt til å legge et visst grunnlag for videre samarbeid, og til dels legitimere et videre utviklingsarbeid, i første rekke kognitivt.

Teorigrunnlaget for denne type utvikling er dårlig. I stedet for å bruke lang tid på å søke et bedre grunnlag, kan det ofte være en fordel å komme raskt i gang og registrere begivenheter og reaksjoner, selv om disse i seg selv ikke løser problemene i første omgang (Luhmann 1995:343).

Konferansen bidro til at vi klarere fikk fram nytten ved å anvende en strategisk orientert systemteori. Med andre ord konstituerte gjennomføringen av konferansen og avdekkingen av manglene, en differanse som betød en differanse (med hensyn til informasjon), i hvert fall for denne type utviklingsproblem.

Etter vårt syn bidro de to andre intervensjonene til å redusere den resterende usikkerhet knyttet til sentrumsutvikling vesentlig, hver på sin måte. Intervensjon nr. 2 fikk fram betydningen av å se sentrum som et differensiert og integrert system, og relatere dette til en handelsmessig system/omverden differanse. Betydningen av samarbeid mellom offentlig og privat sektor ble understreket og en effektiv form for organisering av utviklingsarbeidet ble demonstrert. Denne organisasjonsformen ble deretter adoptert av de lokale offentlige og private aktører i Porsgrunn, og bidro dermed til en vesentlig reduksjon av usikkerhet knyttet til organisering av og samarbeid om utviklingsarbeid.

I intervensjon nr. 3 tok vi skrittet fullt ut, utviklet og gjennomførte et opplegg for å observere omverden og konstituere multiple system/omverden differanser relatert til et mål for systemets performativitet eller ytelse. Dette dannet grunnlag for forslag til intern strukturering, både funksjonelt og spatielt. Større investorer følte nå at en stor del av den resterende usikkerhet var redusert til et overkommelig nivå, og initierte flere større utviklingsprosjekter som sammen med andre aktiviteter indikerte at det nå ikke bare forelå betydelig kollektiv handlingskapasitet, men at systemet utviklet seg som om det var et kollektivt handlingssystem. Det er den systemorienterte struktur i denne samhandlingen som indikerer at det nå forligger en form for kollektiv identitet eller bevissthet (Weick og Roberts 1993). Den største forskjellen mellom intervensjon nr. 2 og intervensjon nr. 3 ser vi kanskje med hensyn til de respektive strategiplaner og strategiske satsningsområder som fremkommer. De strategiske satsningsområder angitt i forretningsplanen til PMB AS er i hovedsak en listing operative tiltak og vektlegging av private bidrag til offentlige prosjekter. Planen antyder ingen strukturerende grep relatert til systemets posisjon i omverdenen. Dette er radikalt endret i skissen til strategiske satsinger i strukturplanen for Porsgrunn sentrum, utviklet som en del av den handelsstrategiske analyse. Denne planen reduserer videre usikkerhet og kompleksitet,

skaper realistiske forventninger, og gjør det mulig for enkelte aktører å vurdere tilslutning eller ikke. Vi illustrerte dette med eksempelet Schankebygg.

Vi oppsummerer vår vurdering av resultatene av disse intervensjonene i form av tabell 8.7, hvor vi antyder hvorledes de enkelte intervensjoner har bidratt til reduksjon av de ulike former for usikkerhet, som systemet sto overfor. En slik vurdering er selvsagt subjektiv, men kan underbygges med henvisninger til konkrete endringer i holdninger, etablering av felles utviklingsorganisasjon, statistiske indikasjoner på positive endringer i omsetning, som følge av strukturendringer, og offentlig og privat innsats i form av større utviklingsprosjekter i sentrum, eksplisitt relatert til en videreutvikling av Porsgrunns regionale posisjon som et handelssentrum.

Hver for seg ville disse intervensjonene neppe gitt samme resultat. Etter vårt syn er det den samlede og kumulative innsats i form av usikkerhetsreduksjon som forklarer resultatene. En slik forklaring harmonerer med forklaringer basert på andre typer av teorier eller litteratur, eksempelvis hvor man skiller mellom endringsprosesser som resulterer i inkrementelle eller radikale endringer (se eksempelvis Bartunek 1984). Kun radikale endringer, det vil si omfattende reduksjon av usikre forhold, vil som regel lede til strukturendringer av betydning.

En strukturell plan for sentrumsutvikling basert på funksjonell differensiering er også viktig fordi den ikke reduserer all usikkerhet, men lar det være tilstrekkelig igjen til å muliggjøre strukturert kompleksitet og grunnlag for seleksjon, og dermed også reproduksjon av systemet. Den strategiske strukturplanen gjør nettopp dette.

Verd å nevne, eller gjenta, er det også at en kollektiv form for samhandling og systembevissthet, ikke nødvendigvis innebærer konsensus, men tvert i mot kan romme en god del av motsetninger. En strukturplan, med en generalisert strukturløsning, representerer en måte å utnytte motsetninger på tvers, fordi de kombinerer motsetningene (de tilsvarende systemiske dimensjoner) i en form for strukturert kompleksitet, og dermed et større handlingsrom lokalt. Vi ser dette på flere nivåer, både når det gjelder forholdet mellom kommunal og privat planlegging, og når det gjelder forholdet mellom Porsgrunn og det regionale handelssystemet.

TABELL 8.7
Intervensjoner og antatt reduksjon av usikkerhet

Usikkerhet vedrørende:	Opprinnelig usikkerhet	Intervensjon I	Intervensjon II	Intervensjon III	Residual usikkerhet
<i>Omverden</i>	Stor			***	Lite
<i>System kunnskap</i>	Stor		*	***	Lite
<i>Organisering og samarbeid</i>	Stor	*	**		Noe
<i>Utviklingsretninger</i>	Middels		*	***	Lite
Kollektiv handlingskapasitet	Ingen/Lav	Lav	Lav/Middels	Stor	Lite

* = Noe reduksjon av usikkerhet

** = Vesentlig reduksjon av usikkerhet

*** = Betydelig reduksjon av usikkerhet

Dette utelukker selvsagt ikke andre mulige forklaringer. Mange vil sikkert hevde at det er konversasjoner og dialoger i seg selv som legger grunnlaget for kollektivt samarbeid og endring (Hardy, Lawrence og Grant 2005), og ikke nødvendigvis all verdens strategiske analyser. For å teste muligheten for en generalisering av våre resultater, har vi derfor foretatt to sammenliknende caseanalyser, som vi nå vil diskutere i neste kapittel.

9. GENERALISERING OG EKSTERN VALIDERING AV RESULTATENE

INNLEDNING

Som nevnt tidligere har vi valgt å analysere intervensjonene som et sett med cases basert på et såkalt multippelt case design (Yin 1989). I tillegg til casene Porsgrunn og Falkirk, vil vi analysere ytterligere to cases:

- En tilnærmet replikasjon i et annet bysenter: Mjøndalen.
- En evaluering av et tredje bysenter som på mange måter har gjennomført en liknende utviklingsprosess og mobilisering for sentrumsutvikling, men uten de samme resultater, og vi har en teoretisk forklaring på dette.

MJØNDALEN SENTRUM

Innledning

Mjøndalen ligger langs Drammenselven og er bysenteret i Nedre Eiker kommune, som er nabokommunen til Drammen. Kommunen hadde omkring 20000 innbyggere i 1997. Etableringen av flere større, regionale kjøpesentre på Krogstad tidlig på 1990 tallet innenfor kommunens grenser og tvers over elven fra bysenteret, hadde medført en betydelig nedgang i handelen i Mjøndalen sentrum. Et forsøk på å snu utviklingen ble gjort i 1992-94 med et såkalt stedsutviklingsprosjekt, men uten nevneverdige resultater. I det følgende skal vi:

- Gjennomgå opplegget og resultatene fra prosjektet Stedsutvikling Mjøndalen i 1992-94.
- Presentere resultatene fra en handelsstatistisk analyse vi gjennomførte i 1996-97.
- Presentere resultatene fra en etterfølgende sentrumskonferanse og den påfølgende prosjektutvikling.

Vår hovedpåstand vil være, i likhet med konklusjonene fra vårt prosjekt i Porsgrunn, at bred mobilisering basert på dialogkonferanser og visjonsorientert konsensus, i seg selv ikke leder til eller garanterer på noen som helst måte en næringsbasert utvikling eller revitalisering av et handelssentrum, selv om det øker bevisstheten omkring problemet og på en måte legitimerer videre forsøk og konversasjoner. Først når systemet, basert på våre intervensjoner,

beskriver seg selv som et handlingssystem, basert på en tilstrekkelig utdifferensiert system/omverden differensiering og selvreferanse, kan vi regne med muligheter for igangsetting av substantiv og konkurransedyktig utvikling. Utviklingen av en form for kollektiv systembevissthet vil være en betingelse for dette.

Stedsutvikling Mjøndalen

Stedsutvikling, slik det kommer til uttrykk i prosjektrapporten (vedlegg 1: Stedsutvikling Mjøndalen 1994), var en samordnet satsing på å utvikle kommunesenteret Mjøndalen til hovedarena for handel, folkeliv og kultur. En felles prosjektgruppe mellom Nedre Eiker næringsforum og Nedre Eiker kommune sto for den praktiske gjennomføringen av arbeidet. Prosjektledelsen lå i kommunen og det var engasjert egen prosjektsekretær deler av tiden. I noen faser av prosessen ble det benyttet eksterne konsulenter, blant annet et landskapsarkitektfirma som var faglig rådgiver og sto for utarbeidelsen av en stedsanalyse. Et annet firma var engasjert som prosessleder på et ideseminar. Arbeidet ble finansiert av Nedre Eiker kommune med eksterne tilskudd fra Buskerud fylkeskommune, Miljøverndepartementet og Norges forskningsråd – KOMTEK – programmet. Slik sett må prosjektet sies å ha vært basert på bred mobilisering med en ressurssterk prosjektorganisasjon, noe som også var ett av prosjektmålene.

Blant øvrige prosjektmål nevner rapporten (1994:46):

- Mjøndalen skal etableres som det naturlige tyngdepunktet i kommunen og som kommunens ansikt utad.
- Økt bevisstgjøring om omgivelsenes betydning for næringsutvikling, folkeliv, trivsel, identitet og kultur.
- Anbefale prinsipper som bør legges til grunn for tettstedsutvikling.
- Foreta prioritering av innsatsområder og tiltak.
- Etablere samarbeidsformer med næringslivet, beboere og organisasjoner.
- Gi anbefaling for praktisk videreføring av prosjektet.
- Gi anbefaling for planmessig videreføring.
- Gi føringer for framtidig arealbruk både lokalt i sentrum og for hele kommunen.
- Gi føringer til kommunens handlingsprogram, økonomiplan og budsjett.

Som vi ser var det ingen ting i veien med ambisjoner og mål. En rekke utredningstiltak ble da også gjennomført, blant annet en stedsanalyse for Mjøndalen, og et todagers ideseminar

med bred representasjon fra sentrale politikere, næringsliv, organisasjoner, fylkeskommunen og kommuneadministrasjonen. Seminaret var inndelt i en ”boblefase” og en fase der en skulle samle trådene og gi signaler til det videre arbeidet. For å strukturere arbeidet var det innleid egen prosesskonsulent. I tillegg ble det holdt folkemøter og kvartalsmøter som ga muligheter for direkte og uformell kontakt med beboere, grunneiere og næringsdrivende i ulike kvartaler av sentrum.

Prosjektrapporten summerer opp de mest synlige resultatene (1994:49):

- Økt bevissthet om problematikken.
- Etablert et bedre samarbeidsklima mellom kommune og næringsliv.
- Stedsutvikling er prioritert i kommunens handlingsprogram og økonomiplan.
- Velforening for sentrum er etablert.
- Gjennomført konkret opprustningsprosjekt i samarbeid mellom kommune og grunneiere.
- Vedtatt etablert kollektivterminal.
- Prosjektet gir innspill til kommunens arealplanlegging, boligpolitikk og transportpolitikk.

Hvis vi legger til grunn at kollektivterminalen var planlagt og sannsynligvis ville blitt etablert uavhengig dette prosjektet, må resultatene sies å være magre bortsett fra den vanlige forvaltningsretorikk. Det viktigste resultat er sannsynligvis økt bevissthet, og da bevissthet om at noe må gjøres, men man vet egentlig ikke hva. Dette innrømmes for så vidt eksplisitt i rapporten, hvor det heter at erkjennelsen om at tradisjonelle metoder (arealplaner og reguleringsplaner) ikke har gitt resultater har ført til at en i dette prosjektet har valgt å legge hovedvekten på en prosess med bred mobilisering og bevisstgjøring som grunnlag for fremtidig handling. Problemet er at heller ikke dette har gitt resultater når det gjelder bysenterets situasjon som handelssenter.

Prosjektrapporten inneholder til slutt en evaluering av prosessen, og peker på en rekke ting som har fungert dårlig eller godt (1994:51).

Har blant annet fungert dårlig:

- Kommunen har dårlig utviklet plan- og utredningskapasitet og dette har forsinket framdriften.

- Manglende og uavklarte samarbeidsforhold mellom de næringsdrivende har gjort kommunikasjonen mellom kommune og næringslivet som en gruppe noe vanskelig. I noen sammenhenger har en savnet kreativitet og framtidsrettet tenking.
- Kommunen har ingen uttrykt næringspolitikk og ingen næringsmedarbeider.
- Stedsanalysen ble ikke det effektive arbeidsredskap for deltakerne på ideseminaret som en hadde forutsatt. Det kan stilles spørsmålsteget om stedsanalyser, i den form som etter hvert har blitt mest vanlig, er mest rettet mot planleggere og bidrar ikke til dialogen med publikum.

Har blant annet fungert godt:

- Fokusering på tettstedsproblematikk har bl.a. ført til økt bevissthet og engasjement for våre omgivelser.
- Ideseminar, folkemøte og spesielt de 16 kvartalsmøtene har fungert godt og resultatene fra disse representerer de viktigste bidragene til prosjektet.
- Samarbeid med grunneiere om gjennomføring og finansiering av opprusting av Stasjonsgata har fungert godt.
- Til tross for dårlig kommuneøkonomi er det blitt avsatt midler til sentrumstiltak i økonomiplanen.

Etter vårt syn må siktemålet med en revitalisering av et handelssentrum være en effektiv funksjonell differensiering og spatial integrasjon av senterstrukturen som er rettet inn mot å møte de omgivelsesmessige utfordringer. Det er ingen ting i resultatene som tyder på at man har kommet noe videre her, bortsett fra bevisstheten om at noe (fremdeles) må gjøres. Vi merker oss spesielt to ting:

1. Det går klart frem at prosjektet ikke har hatt som intensjon å behandle omverdenen og nærmiljøet utenom det som er definert som selve sentrumsområdet.
2. Det har vært et mål å øke handelsstrømmen til Mjøndalen. Men det uttrykkes ingen plan for dette bortsett fra ønsket om en klarere profil på markedsføringen.

Dermed har man etter vårt syn avskrevet mulighetene til å takle på en systemisk måte de utfordringer stedet står overfor. Den gryende erkjennelse av dette er vel noe av grunnen til at en delegasjon av kommunale ledere og representanter for handelsstanden i Mjøndalen, etter å ha hørt om våre aktiviteter i Porsgrunn, oppsøkte oss høsten 1996 og ba om hjelp til å

analysere Mjøndalens situasjon og fremtidige stilling som handlested for kommunens innbyggere, og som en videreføring av prosjekt Stedsutvikling Mjøndalen.

Handelsstrategisk analyse for Mjøndalen

Selv om de fleste aktørene i Mjøndalen syntes å være enige om at problemene med hensyn til handelsutviklingen i Mjøndalen sentrum i stor grad skyldtes etableringen av flere større kjøpesentre og utsalg på den andre siden av elven, hadde disse aktørene ingen detaljert kunnskap eller informasjon om omfanget og årsakene til denne nedgangen. Vårt oppdrag i Mjøndalen kom derfor i første omgang til å omfatte (Omholt 1997b:1):

- Handelsanalyse som viser situasjonen for handelen i kommunen og utviklingen av denne.
- Handlevane- eller handlestrømsanalyse hvor vi kartlegger forbrukernes valg av handlesteder og grunner for dette.
- Analyse av regional senterstruktur for å fastslå konkurransekraften til Mjøndalen og finne fremtidige muligheter for stedets handelsvirksomhet.
- Intern analyse av sentrumshandelen i Mjøndalen, basert på intervjuer og observasjoner.

Disse analysene gir et tilstrekkelig detaljert grunnlag for en multipel konstituering av det vi kan kalle system/omverden differansen for Mjøndalen, og legger grunnlaget for å klarlegge utviklingsretninger for handelen.

Handelsanalysen for Mjøndalen viste at handelen i Nedre Eiker hovedsakelig var konsentrert om kommunesenteret Mjøndalen og Krogstadelva, hvor de store kjøpesentrene var lokalisert. Tabellen 9.1 viser den prosentvise fordeling av handelen på de to hovedsteder etter vareområde, og endringer fra 1992 til 1995 (Omholt 1997b:8).

TABELL 9.1
Prosentvis andel av omsetningen i Nedre Eiker fordelt på vareområder og endring 1992 - 1995

	Mjøndalen			Krogstadelva		
	1992	1995	Endring	1992	1995	Endring
Nærings- og nytelsesmidler	18,6	21,9	+ 3,3	75,3	71,6	- 3,7
Bekledning og tekstilvarer inkl. sko	37,4	19,0	- 18,4	34,3	77,3	+ 43,0
Møbler og innbo inkl. elektro	50,2	36,3	- 18,4	49,5	63,7	+ 15,2
Jern, kjøkken, glass/stentøy, farve, sport	21,7	16,9	- 4,8	58,9	67,6	+ 8,7
Ur, optikk, musikk, gull/sølv, foto	22,7	20,7	- 2,0	63,1	79,3	+ 16,2
Bøker/papir, apotek, kosm., blomster,	42,8	29,0	- 13,8	32,8	34,2	+ 1,4

Som vi ser har det for flere varegrupper på kort tid vært en betydelig forskyvning av handelen over elven, bortsett fra dagligvarer. Disse resultatene understøttes og forklares med resultatene fra handlebaneundersøkelsen, som viste at nærhet til bosted var en viktig grunn for valg av handlested. De fleste som handlet i Mjøndalen sentrum kom stort sett fra området omkring sentrum, og handlet først og fremst de varegrupper hvor sentrum hadde gode tilbud. De fleste som er bosatt på motsatt side i Krogstadelva, hvor det i den senere tid var bygd ut større boligområder, handlet stort sett i Buskerud Storsenter, som tydeligvis fungerte som et lokal- og nærsenter for Krogstadelva, i tillegg til å fungere som et regionalsenter for et større omland basert på gjennomgangstrafikk. En stor del av kundegrunnlaget for storsenteret ble allikevel utgjort av folk fra Mjøndalen, som handlet alle varegrupper i storsenteret, men særlig varegrupper hvor tilbudet i Mjøndalen sentrum var dårlig.

Som en del av analysen foretok vi en vurdering av bransje- og forretningsstrukturen i Mjøndalen sentrum basert på (Omholt 1997b:33-36):

- En skriftlig spørreundersøkelse utsendt til kjøpmennene i Mjøndalen
- Supplerende intervjuer med næringsdrivende
- Observasjonsanalyser i sentrum og i de enkelte butikker

Som et eksempel på konstituering av en system/omverden-differanse, basert på disse analysene, er det interessant å sammenlikne i tabell 9.2 kjøpmennenes og kundenes vurderinger når det gjelder blant annet de viktigste grunner for å velge Mjøndalen som

handlested, og hva som skal til for å få folk til å handle mer i Mjøndalen (Omholt 1997b:35-36).

TABELL 9.2
Differanser vedrørende kjøpmenns og kunders vurderinger av Mjøndalen sentrum som handlested

Spørsmål:	Holdningen hos et flertall av kunder	Oppfatningen hos et flertall av kjøpmenn
Viktigste grunner for å handle i Mjøndalen?	1. Godt vareutvalg 2. Nærhet til bosted 3. God service	1. God service 2. Godt vareutvalg 3. Tradisjon 4. Tilgjengelighet
Hva skal til for å få mer handel i Mjøndalen?	1. Flere butikker og bedre varetilbud 2. Utvidete åpningstider 3. Bedre parkering 4. Opplevelser/miljøtiltak	1. Bedre parkering 2. Flere butikker og bedre varetilbud 3. Bedre samarbeid 4. Bedre markedsføring

Dette antyder litt manglende forståelse hos de næringsdrivende når det gjelder markedets krav, men det konstituerer også differanser som kan danne grunnlag for videre tiltak. Det er ikke nødvendigvis tradisjonelle tiltak som service og parkering som er mest nødvendig videre.

Generelt sett var vår vurdering av bransje- og forretningsstrukturen at (Omholt 1997b:37):

- Stedet har få butikker. Antallet tilsvarer det man vanligvis finner i et middels stort kjøpesenter. Med få unntak er det små butikkenheter, så vel i areal som i omsetning
- Enkelte sentrale bransjer er ikke etablert på stedet.
- Det er få bransjer hvor det er flere aktører. Der hvor dette finnes, er det små avvik med hensyn til profilretning

- Butikkene ligger spredt innenfor det område som naturlig kan avgrenses som sentrum. Ut fra antallet enheter, burde sentrumskonsentrasjonen vært langt større.
- En stor del av butikkene har en lokalisering som er fastlagt tidlig i dette århundre. Nåværende butikkmix og lokalisering av butikkenheter er lite i samsvar med de prinsipper som det legges vekt på ved utformingen av selgende handelsmiljøer.
- Grunnlaget for eksistensen til en del av butikkene synes i hovedsak å være basert på lange tradisjoner og den posisjon som de har oppnådd i kraft av å være det eneste sted hvor kunden finner den type varer som forhandles. Noen få butikker på stedet har maktet å posisjonere seg i markedsområdet, i første rekke gjennom vareutvalg, service og kompetanse.
- Stedets butikker representerer ikke noen «helhet» utad. Det er en liten grad av fellesopptreden som kan bidra til å markedsføre Mjøndalen som «produkt». Dette gjelder felles profileringstiltak, samstemte åpningstider og gjennomføring av aktiviteter.

Dette signaliserte klart betydelige mangler med hensyn til funksjonell differensiering og spatial integrasjon av bysenteret.

På bakgrunn av disse analysene foreslo vi til slutt en strategi for videre sentrumsutvikling, hvor vi, i tillegg til å vurdere Mjøndalens sterke og svake sider som handlested og de markedsmessige muligheter for vekst, skisserte en utvikling i flere retninger (Omholdt 1997b:50):

1. Fylling av nåværende hull i bransjedekning og varetilbud.
2. Videre utvikling av tilbudene innenfor de aller fleste utvalgsbransjer for å skape det nødvendige salgstrykk og gi kundene reelle sammenliknings- og valgmuligheter.
3. Utvikling av attraktive konsepter innenfor bransjer som kan markedsføres i et større markedsområde. I første rekke gjelder dette møbel- og interiørvarer.
4. Videre utvikling av nisjeorienterte virksomheter basert på reparasjons- og servicevirksomheter, i tilknytning til eksisterende faghandelsbedrifter hvor dette er naturlig, og hvor muligheter for synergieffekter foreligger.

Dette forslaget ble videre detaljert med hensyn til konkrete bransjer, utsalgsformater og sentertyper, og deres plassering i sentrumsstrukturen.

Sentrumskonferanse Mjøndalen og etterfølgende prosjektutvikling

Resultatene fra den handelsstrategiske analysen ble presentert på en sentrumskonferanse 23.09.1997 med bred deltakelse fra all sentrale grupper, inkludert ordfører og de politiske ledere. Her ble følgende visjon for Mjøndalen diskutert (Omholt 1997b:49):

Mjøndalen sentrum skal utvikles til et livskraftig sentrum med attraktive handlemiljøer og konkurransedyktige forretningskonsepter preget av kvalitet, helhet og variasjon. Veksten skal skapes på grunnlag av naturlig vekst i markedsområdet, volumvekst i bransjen og systematisk arbeid med sikte på å forbedre tilbudet og butikker og naturlige tyngdepunkter, som befolkningen oppsøker. I tillegg skal det utvikles tjeneste- og kulturaktivitetstilbud som trekker kommunens innbyggere til stedet og får de til å bruke stedet.

Konferansens deltakere var enige om at visjonen kan oppnås (vedlegg 1). Det burde skje gjennom fornyelse og nybygg som tilfører nye forretninger og tilbud som trekker folk. Som et eksempel på den videre utvikling kan nevnes at på bakgrunn av analysearbeidet og sentrumskonferansen tok handelsstandsforeningen i Mjøndalen ved sin leder kontakt i markedet for å fremskaffe profesjonelle eiendomsselskaper med interesse for å investere i Mjøndalen. Ett av disse, Union Eiendom AS, vurderte mulighetene som interessante og har i et samarbeid med Nedre Eiker kommune og berørte grunneiere vært initiativtakere til utvikling av et skisseprosjekt, kalt Orkidetorget Mjøndalen (vedlegg 1). Ideen er å skape et bolig- og forretningsprosjekt rundt torget i Mjøndalen for å utvikle og forsterke sentrum i Mjøndalen. Prosjektet hadde i 1998 en kostnadsramme på 180 millioner kroner, men endelig reguleringsplan forelå først i disse dager (november 2007). Senteret er ventet å åpne neste år.

Oppsummering

Vi ser her et utviklingsforløp vi kjenner igjen fra Porsgrunn. Et handelssentrum opplever tilbakegang og trusler, som i stor grad skyldes endringer i omgivelsene, og manglende evne til å takle disse internt. Lokale aktører skjønner at noe må gjøres og setter i gang en omfattende mobiliserings- og bevisstgjøringsprosess. Men det kommer lite ut av denne, bortsett fra økt bevissthet og legitimering av videre forsøk.

Vi har referert dette case nokså grundig fordi det illustrerer ganske tydelig forklaringskraften til en systemteoretisk tilnærming. Først når vi analytisk og diskursivt

konstituerer en mer utdifferensiert system/omverden-differanse, både eksternt og internt, utløses en omfattende utviklingsprosess. Caset demonstrerer at en slik utvikling ikke kunne realiseres basert på koordineringsmekanismer som marked (basert på prismekanismen), forvaltning (basert på regelverk) eller nettverk (som ofte har begrenset deltakelse). Grunnen til dette tror vi er, som vi diskuterte i kapittel 2, at disse koordineringsmekanismene ikke har en tilsvarende informasjonsbehandlerende kapasitet og grunnlag for registrering og reduksjon av kompleksitet. Utvikling og anvendelse av system/omverden differanser kan på mange måter sies å danne grunnlaget i et informasjonssystem basert på vertikal informasjon og laterale forbindelser (jfr. figur 2.4, som vi diskuterte i kapittel 2).

Det er også klart at de lokale aktører etter hvert, som et resultat av konferansen, handler ut fra en eller annen form for felles bevissthet og forståelse av Mjøndalen sentrum som et sammenhengende og helhetlig system, ettersom de innser betydningen av blant annet variasjon, integrasjon og konsentrasjon når det gjelder bysenteret som handelssystem. Eksempelvis ble den handelsstrategiske analysen nyttet som grunnlag for å avgjøre politisk/administrative beslutninger med hensyn til valg blant konkurrerende prosjektforslag for sentrumsområdet.

Det foreligger ingen detaljert sentrumsplan for denne utviklingen, ut over de forholdsvis generelle, men systemorienterte anvisninger i den handelsstrategiske analysen. Men denne teksten og den etterfølgende sentrumskonferanse fungerte tydeligvis som en diskursiv ressurs eller medium og grunnlag for strukturell kopling mellom det sosiale kommunikasjonssystem og aktørenes (psykiske systemers) kollektive identitet. Vi ser også at en slik utdifferensiering og kopling av de respektive systemer reduserer de viktigste typer av usikkerheter et slikt system står overfor. Slik sett får vi igjen en bekreftelse på at kollektiv kapasitet for systemutvikling er noe som kan produseres diskursivt, være kognitivt betinget (Porac, Thomas & Baden-Fuller 1989), og kan gi grunnlag for systempreget samhandling. Det får de lokale aktører til å handle som om det eksisterer et felles sosialt system og kraftfelt (Weick & Roberts 1993), og hvor usikkerheten dermed totalt sett blir redusert til et akseptabelt nivå som muliggjør individuell og felles innsats.

DRAMMEN SENTRUM

Motsatsen til våre generelle resultater må være at hvis vi ikke greier å produsere en slik utdifferensiering av system/omverden-differanser og en tilsvarende tilpasning av den interne kompleksitet, basert på en form for tilstrekkelig funksjonelt differensiert og spatialt integrert

system, vil vi neppe kunne produsere den nødvendige kollektive kapasitet og påfølgende samhandling for revitalisering av et bysentrum. I det følgende vil vi presentere Drammen sentrum som et case, som etter vårt syn illustrerer dette. Med andre ord: Mobiliseringsprosessen og utviklingen ble ikke så vellykket som den kunne ha blitt, og vi har en teoretisk forklaring på dette. Informasjonen om dette caset bygger på intervjuer med sentrale personer innenfor Drammen City AS, Byen Vår Drammen AS og kommunale ledere i Drammen, i tillegg til rapporter det refereres til (vedlegg 1).

Innledning.

Drammen kommune hadde i 1992 ca. 52.500 innbyggere og et totalt markedsområde beregnet til ca. 194.000 mennesker hvis en regner med områder langs kysten til Holmestrand og deler av Numedal forbi Kongsberg til Nore og Uvdal. Byens befolkning var således relativt stor og beliggenheten god i forhold til store befolkningskonsentrasjoner og viktige trafikk-knutepunkter. Byen representerte et næringsmessig tyngdepunkt på visse områder som elektroteknikk, grafisk industri, etc. Antall arbeidsplasser i industrien var imidlertid blitt halvert i løpet av de siste 25 år, mens virksomheten innenfor handel og reiseliv var fordoblet med hensyn til arbeidsplasser. Byen hadde i 1993 en betydelig konsentrasjon av detaljhandel med overdekning totalt sett.

Utviklingen innenfor detaljhandelen i Drammen sentrum var imidlertid i 1980-årene preget av omfattende og økende handelslekkasje til den omkringliggende region, blant annet som en følge av eksterne kjøpesenteretableringer, med bl.a. Liertoppen og Gulskogen kjøpesentre. Disse etableringene, seks i alt, hadde i 1993 alene en antatt nettoomsetning på 1,546 millioner kr., som utgjorde ca. 28 % av omsetningen i markedsområdet. Statistiske data viste forøvrig at Drammen sentrums markedsandel på utvalgsvarer i forhold til regionen var jevnt over fallende hele 1980-tallet, men begynte å ta seg opp igjen fra 1989.

Igangsetting av utviklingsprosessen.

Igangsetting av utviklingsprosessen kan føres tilbake til 1987, da en gruppe private kjøpmenn kom sammen for å diskutere hva de kunne gjøre for å samle interessentene knyttet til sentrum og få økt handel i sentrum. Erfaringen var at de rene bransjeforeninger stort sett fungerte som begrensninger for de som var i bransjen, mens Drammen Håndverk- og Industriforening hadde et bredere interessefelt enn det var behov for i en sentrumssammenheng. Gruppen følte at det først og fremst var behov for tiltak som kunne

virke samlende på de lokale aktører. Man ble enige om en modell i form av “Supertorsdag”; en fast dag i uken med langåpent og aktiviteter i sentrum.

Tiltaket med supertorsdag ble en ubetinget suksess. Gruppen skjønte etter hvert at skulle det skje noe i Drammen sentrum, måtte det skje på grunnlag av samarbeid, ikke innbyrdes kriging. Man følte nå behovet for et mer organisert samarbeid overfor publikum og det offentlige. Gruppen tok derfor i 1989 initiativ til en samarbeidsorganisasjon som fikk navnet Drammen City A/S og som i det følgende kom til å fungere som en sentrumsforening. Den fikk etter hvert stor oppslutning, bl.a. fra sentrumskjøpmenn og gårdeiere. Medlemskapet var basert på eierandeler i form av aksjer og bidrag til felles markedsføringstiltak, hvor størrelsen på bidraget ble fastsatt på grunnlag av antall ansatte i medlemmenes forretninger.

Opgavene til den nye organisasjonen var:

1. Aktiviteter knyttet til sentrum
2. Parkeringsspørsmål
3. Forholdet til kommunen.

Organisasjonen tok initiativ til kontakt med byens politikere og hadde en stund jevnlig frokostmøter med kommunale og politiske representanter, hvor blant annet gruppelederne for de politiske partiene deltok. Diskusjonen dreide seg ofte om parkering, hvor politikerne opplevde de næringsdrivende som nokså ensidige, men møtene ga grobunn for en holdningsendring hos politikerne i forhold til sentrum og skapte oppmerksomhet omkring det forhold at hvis man ikke gjorde noe i fellesskap, døde byen.

Innenfor det kommunale lederskap opplevde man det imidlertid slik at de næringsdrivende hadde en altfor enkel problemoppfattelse rundt sentrum, og brukte parkeringsforholdene for å fronte seg mot kommunen med innvendinger av typen: “For slemme parkeringsvakter, for dyr parkering, for vanskelig å parkere under julehandelen, etc.” Kommunens lederskap kom etter hvert til at parkeringsdiskusjonen var for ensidig. Undersøkelser hadde forøvrig vist at det var forholdsvis greit å parkere i Drammen sentrum. En kommunal leder beskrev holdningen på kommunalt hold for oss slik: “Vi var møkk lei denne knuten. Følte at vi måtte sette oss ned og diskutere.”

Sentrumsutvalget: Tematisering av problemstillinger og innstilling.

Dialogen resulterte i at Drammens ordfører inviterte til et sentrumsmøte, som ble avholdt 25.11.1991, og hvor det deltok i alt 25 personer fra offentlig og privat sektor, inkludert hele

formannskapet og anførerne fra næringslivet. Møtet resulterte i en anbefaling om at det burde nedsettes et sentrumsutvalg. Et slikt utvalg ble oppnevnt av formannskapet 3.12.1991.

Utvalget hadde fem medlemmer, som fikk i oppdrag å utarbeide en kortfattet rapport med følgende innhold:

- a. Skissering av en konkret aktivitetsplan for sentrum for 1992, med finansieringsløsning.
- b. Oversikt over næringslivets og kommunens innsats for å øke sentrums attraktivitet på kort og lang sikt, og behov for ytterligere tiltak.
- c. Forslag til mer permanent organisering av arbeidet videre fremover.

I tillegg ble det oppnevnt en bredere sammensatt referansegruppe til støtte for utvalget. Diskusjonene i forbindelse med sentrum hadde vekket kommunen, men på kommunalt hold følte man at det var behov for en konkret filosofi på hva sentrumsutvikling skulle være. Dette kom også til å prege innstillingen fra sentrumsutvalget. På kommunalt hold følte man at:

- Drammen var i ferd med å miste sin posisjon som regionshovedstad. Man var nødt til å finne ut hvilke virkemidler som var nødvendig, for at byen skulle bevare sin posisjon.
- Kommunen var nødt til å bidra til sentrumsutvikling. Byen hadde mistet mange industriarbeidsplasser; gamle, tradisjonsrike fabrikker sto tomme. Man innså etter hvert at det kunne være mer lønnsomt å investere i handelsutvikling; inngangsbilletten kostet mindre, man kunne oppnå flere arbeidsplasser pr. investert krone.
- I denne sammenheng var altså handelen viktig. Den videre utviklingsfilosofi kom til å sentrere seg rundt et fåtall temaer eller problemstillinger:
- *Drammen som regionshovedstad*: Handel i sentrum er nødvendig for at Drammen skal bevare sin posisjon som regionhovedstad. Problemet er imidlertid ikke parkering, men tilgjengelighet for flest mulige gjennom mer kundevennlige åpningstider, bedre service, og samordnet markedsføring.
- *Konsentrasjon av innsats*: Kommunen må begrunne hvorfor den vil bruke penger i sentrum, i stedet for andre steder. I denne sammenheng må man innse at hvis man ikke gjør noe i sentrum, ville heller ikke andre deler av byen og næringslivet være levedyktige.
- *Drammen som kulturby*: Kommunen må forklare hvorledes den vil utvikle Drammen som kulturby og sentrum for andre aktiviteter, utenom handel (som vi skal se ble en

del av løsningen her å bruke en felles utviklingsorganisasjon som etterspurte kulturaktiviteter).

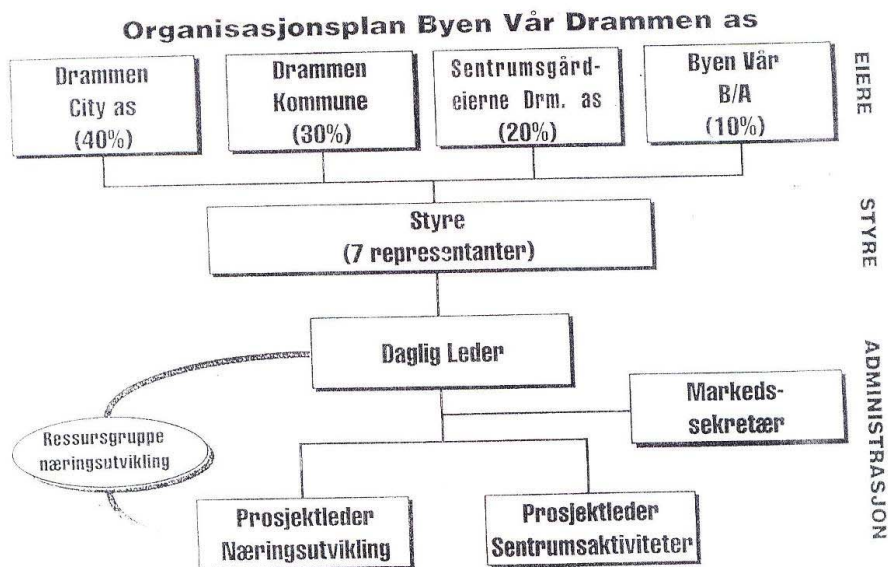
Et utkast til rapport fra sentrumsutvalget dannet grunnlag for et idèutvekslingsmøte 15.01.92, hvor det deltok ca. 45 personer fra ulike organisasjoner, næringslivet og offentlige instanser. Utvalgets innstilling ble avgitt 30.01.92 (vedlegg 1) og kan oppsummeres i form av tre hovedpunkter:

1. En visjon for vitalisering av Drammen sentrum gjennom
 - * Større kommersiell aktivitet
 - * Kulturelle opplevelser
 - * Vektlegging av estetiske verdier
 - * God tilgjengelighet for alle brukere
 - * Å skape ett Sentrum
 - * Videreutvikling av tradisjoner og særpreg
2. Forslag til sentrumsrelaterte tiltak:
 - * Parkeringsordningen i Sentrum gjennomgås innen 1.7.92
 - * Informasjon om Sentrum må styrkes
 - * Arkitektkonkurranse om utforming av gaterom i Drammen
 - * Skape større aktivitet på sentrumstorgene (Bragerne og Strømsø)
 - * Det etableres egen gårdeierforening i Sentrum innen 1.4.92
 - * Få etablert flere boliger i Sentrum
 - * Få "bytrikken" tilbake til sentrum
 - * Servicekampanje gjennomføres i 1992

I tillegg til disse tiltakene en rekke andre tiltak for å forbedre miljø og tilgjengelighet.

3. Permanent organisering av sentrumsarbeidet

Sentrumsutvalgets rapport førte til at det ble etablert en samarbeidsorganisasjon, Byen Vår Drammen A/S, bestående av fire medlemsorganisasjoner som det går frem av organisasjonsplanen på neste side, og som var i operativ virksomhet fra begynnelsen av 1993. Foruten kommunen og Drammen City A/S (handelsdrivende), ble det etablert egne organisasjoner for gårdeiere og øvrige næringsdrivende (Byen Vår B/A):



Gårdeiere kunne være både bremsekloss og pådrivere og man så det derfor som viktig at disse ble organisert i egen forening. Tidligere utgjorde gårdeierne en forholdsvis fragmentert og passiv gruppe. Det fantes her mange tanter som levde av rentene og som hadde små krav til avkastning på eiendommene. Nedgangen i eiendomsverdiene på slutten av 80-tallet førte til at mange eiendommer ble overtatt av banker og forsikringsselskaper. Men mange av disse forholdt seg like passive, og satt bare og ventet på oppgang i eiendomsmarkedet.

Man så også på flere hold at bygningsmassen måtte restruktureres. Etableringen av kjøpesenteret Magasinet i sentrumsområdet øst for Bragernes torg ble et eksempel på hvorledes dette kunne gjøres i forhold til gårdeierstrukturen. Denne erfaringen søkte kommunen og Byen Vår Drammen AS å utnytte i forbindelse med restrukturering av tre kvartaler vest for Bragernes torg. Det er som regel vanskelig for kommunale myndigheter å ta ansvaret for en slik utvikling. Men en organisasjon som Byen Vår Drammen AS hadde integritet i forhold til alle gårdeiere og kunne i tillegg finansiere en utredning (skisseprosjekt) av denne type restrukturering.

Finansiering.

Som utgangspunkt hadde sentrumsutvalget budsjettert med inntekter på i alt 9 mill. kroner. De realiserte inntektene fra de fire medlemsorganisasjonene ble mindre i første omgang:

Drammen City A/S	kr. 2.0 mill.
Sentrumsgårdeierne	“ 1.0 “
Byen Vår B/A	“ 0.3 “
Drammen kommune	“ 2.5 “

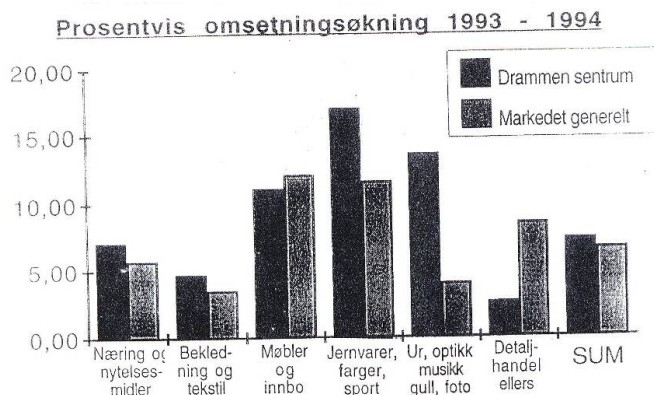
Totalt	kr. 5.8 mill.

De handelsdrivende betalte bidrag, som varierte fra kr. 4.000 til kr. 20.000 avhengig størrelse på forretningen, gårdeiere betalte fra kr.8 til kr.14 pr. m² utleid areal, mens bidragene fra medlemmer i Byen Vår B/A var frivillige. Kommunens bidrag på 2.5 mill. kr. inkluderte øremerking av parkeringsinntekter for tiltak i sentrum, foruten direkte tilskudd for en periode begrenset til 3 år. De faste inntektene ble hovedsaklig nyttet til organisasjonens faste driftsutgifter; sekretariat, felles markedsføring og prosjektutvikling. I tillegg ble ulike aktiviteter finansiert gjennom direkte tilskudd fra medlemmene.

Medlemskap i organisasjonene ble stimulert gjennom rabattordninger og andre fordeler, inkludert rabatter på annonsering, reiser med NSB, parkering, strøm og forsikringer, som organisasjonen har forhandlet seg til hos ulike leverandører.

Resultater

Det var i utgangspunktet lite trolig at Drammen sentrum vil vinne tilbake sin tidligere markesandel på 38 % på utvalgsvarer i regionen. Men sentrum var, i følge rapporter på god vei til å ta tilbake tapte markedsandeler, og hadde fra 1993 til 1994 en prosentvis omsetningsøkning innenfor de fleste bransjer, og totalt sett, som oversteg omsetningsøkningen i markedet generelt, som det fremgår av figuren nedenfor (Vedlegg 1: Årsrapport BVD 1996):



Imidlertid er det grunn til å sette et spørsmålstegn ved denne statistikken. Omsetningen i Drammen sentrum sammenliknes her med omsetningen i markedet generelt, det vil si landet, og ikke markedsområdet eller sentrums relevante omverden for øvrig, hvor vi må anta, som for liknende sentrumsnære områder, at omsetningsveksten er atskillig større.

Senere utvikling: Fra sentrumsutvikling til renholdsvirksomhet

Den senere tids utvikling i Drammen har mange fellestrekk med utviklingsforløp vi har observert i en rekke britiske byer som tidlig innførte et Town Centre Management opplegg, hvor den sentrale virksomheten til disse organisasjonene etter hvert ble redusert med hensyn til byutvikling og konsentrert om det vi vil kalle vaktmesterfunksjoner og reiselivsarrangementer. I en strategirapport fra BVD fra 1995 (vedlegg 1) pekes det på at BVD skal være byens kraftsenter for økt verdiskaping, og den viktigste premissgiver og samarbeidspartner for kommune og næringsliv innenfor:

- Utvikling av handel, næring og kultur i sentrum
- Sentrumsaktiviteter og markedsføring
- Turisme, reiseliv og byprofilering

Når det gjelder næringsutvikling, lanserte BVD, med bakgrunn i en analyse av Drammen sentrum, et skisseprosjekt høsten 1994 som inneholdt en idé til en felles utvikling av de tre kvartalene på vestsiden av Bragernes torg. Ideen fikk tilnærmet 100 % oppslutning, og i april 1995 gikk 19 gårdeiere i området sammen om å gjennomføre et forprosjekt for disse tre kvartalene, som ble planlagt ferdig i september 1995. BVD finansierte 20 %, mens gårdeierne finansierte 80 % av forprosjektet, som var kostnadsberegnet til 600.000 kroner. I ettertid har vi konstatert at kun to av disse kvartalene ble bygd om.

I BVD's årsberetning for 2000 (vedlegg 1) finner vi lite informasjon om næringsutvikling, men det gjøres rede for deltakelse i en del byutviklingsprosjekter, bl.a.:

- Utvikling av sentrumsaksen (helhetlig strategi)
- Utvikling av Bragernes torg som nevnt ovenfor
- Utvikling av Strømsø

Utviklingen av sentrumsaksen henspiller på et prosjekt, hvor BVD etablerte kontakt mellom arkitekt Jan Gehl og Drammen kommune, og som resulterte i et oppdrag der *Gehl Architects* utarbeidet en strategiplan for utviklingen av sentrumsaksen i Drammen. I

kommuneplanen for Drammen 2003-2014 pekes det på som en målsetting at sentrum og byaksen skal videreutvikles som byens og regionens naturlige møteplass og tyngdepunkt. Med byaksen menes øyensynlig aksen Bragernes torg – Strømsø – Marienlyst. Hvorledes denne aksen kan utvikles til en naturlig møteplass og tyngdepunkt finner vi ingen holdepunkter for i kommuneplanen.

Andre steder i plandokumentet pekes det videre på at den nye infrastrukturen, som bygges gjennom Veipakke Drammen (og som så vidt vi kan konstatere går på tvers av den vedtatte byaksen), vil gi et stort potensial for økt handelsomsetning i sentrumsområdet, og bystyret forutsetter at regionale kjøpesentra skal etableres her. Hvorledes dette sentrumsområdet for øvrig skal differensieres, eventuelt langs byaksen, sies det ingen ting om.

Våren 1998 vedtok det politiske flertall i Drammen å avvike det generelle økonomiske tilskuddet på 2,5 mill. kr. årlig til BVD's drift. Kravet fra Drammen kommune var at finansiering skulle kanaliseres til enkeltprosjekter, hvor det forelå en konkret og relevant kommunal interesse. Dette innebar at BVD's virksomhet fra da av måtte baseres på en prosjektbasert finansiering, hvor alle prosjekter i utgangspunktet forutsatte å ha et definert resultat. Det kan være grunn til å spekulere på årsakene til denne utviklingen.

I en rapport av august 2000 (vedlegg 1), hvor det av selskapets styre foretas en evaluering av BVD's virksomhet, blir det pekt på at (side 5): "Dagens virksomhet i Byen Vår Drammen AS, med et nødvendig betydelig fokus på løpende inntekter, har hatt som konsekvens manglende langsiktighet i prosjektene, slik at det ikke har vært fullt mulig å etterleve selskapets visjon og forretningsidé. Konkret har det blant annet ikke vært mulig for selskapet å utvikle nye prosjekter, som ikke hadde en tilsvarende inntjening relativt raskt og som ellers ville kunne fremme Drammens sentrums attraktivitet i forbindelse med kommersielle og kulturelle tilbud."

Denne begrunnelse kan synes noe uklar, men en del holdepunkter finner vi ved å se på de sterke og svake sider ved dagens organisering, som nevnes i dokumentet (side 5-6). Som sterke sider nevnes blant annet en prosjektorientert og operativ arbeidsform, som gir synbare resultater. Som indikasjoner på problemer i den liste av svake sider som presenteres, finner vi:

- For dårlig dokumentasjon av synlige resultater for de enkelte aksjonærgrupper.
- Kan oppleve ulike og kryssende interesser mellom aksjonærgrupper.
- For dårlig samarbeid mellom tjenesteytende selskaper og organisasjoner som har samme og beslektet formål i Drammen.
- For svak helhetstenkning og langsiktighet fra kommunen i det løpende samarbeid.

- Selskapets geografiske virksomhetsområde vanskeliggjør samarbeid med omkringliggende interessenter.
- For dårlig oppslutning hos potensielle aksjonærer i de ”private” eierselskapene. Prosjektene har flere ”gratispassasjerer”.
- Utilstrekkelig forutsigbarhet for selskapets inntektsside.
- For store forventninger fra de enkelte eierselskaper med hensyn til ivaretagelse av egne interesser gjennom prosjekter i regi av selskapet.
- Store kostnader knyttet til løpende administrasjon av de fire eierselskapene.
- For dårlig forpliktende prosesser etter beslutninger i selskapets styre og den senere behandling i eierselskapene.
- Styrearbeidet kan oppfattes unødvendig tidkrevende på grunn av for stort antall styremedlemmer.

Hva som er den egentlige forklaring på innskrenkningen av BVD’s funksjoner kan diskuteres, men i en uformell samtale vi hadde med BVD’s daglige leder i 2001, la hun ikke skjul på at samarbeidet med kommunen hadde vært vanskelig og uforutsigbart.

Oppsummering og foreløpig fortolkning.

Det er ikke så enkelt å uten videre sammenlikne Drammen med våre øvrige cases. Tilsynelatende representerer dette en vellykket revitalisering av et større handelssentrum, basert på etablering av en formell, nettverkspreget samarbeidsorganisasjon, som ble etablert etter en forutgående dialogprosess. Det synes i utgangspunktet å gjøre seg gjeldende en form for kollektiv bevissthet og identitet orientert mot Drammen sentrum som arena for en rekke fellestiltak, inkludert restrukturering av bygningsmasse. Men denne utviklingen kom i stand uten noen særlig inngående strategisk analyse og konstituering av system/omverden-differanser, og resulterte heller ikke i noen særlig funksjonell og differensiert oppfatning av sentrumsområdet, selv om det eksisterte visse ideer om Bragernes Torg som et naturlig aktivitets- og midtpunkt. Slik sett støtter kanskje ikke denne utviklingen vår generelle påstand om at en nødvendig eller viktig forutsetning for produktivt samarbeid er tilstedeværelse av visse diskursive- og systemmessige betingelser for kollektiv kapasitet.

Men ser vi nærmere på den senere utvikling i Drammen og Byen Vår Drammen AS, er en slik konklusjon noe forhastet. For det første kan etableringen av to, mer eller mindre identiske kjøpesentre, Magasinet og Torget Vest, neppe sies å representere noen funksjonelt differensiert og spatial integrert sentrumsdesign, etter som de to sentrene er forholdsvis

identiske og samlet mer eller mindre har kannibalisert de omkringliggende handlegater, ved til sammen å stå for over 80 % av sentrumsomsetningen i dag. Resultatet er da også en typisk sentrumsstruktur som vi finner i byer uten særlig kollektiv styring på utviklingen, preget av større kjøpesentre sentralt, og en ring av serveringssteder og restauranter omkring i de tidligere handlegater. Utfordringene har dessuten i senere tid økt for handelen i Drammen sentrum etter som kommunen har godkjent massive utbygginger av flere bydelssentre og stormarkeder i bydelene Gulsbogen og Åssiden, blant annet Gulsbogen Senter. En handelsanalyse vi gjorde våren 2008 viste at det er etablert overkapasitet i form av flere stormarkeder i disse bydelene (Omholt 2008). Vi har her altså tilløp til den verst tenkelige form for funksjonell og spatial differensiering vi kan tenke oss, i forhold til et bysenter: Sentral lokalisering av større kjøpesentre, som kannibaliserer de tradisjonelle handlegatene, samtidig med overetablering av stormarkeder og kjøpesentre i bysenterets nærhet, såpass langt utenfor at det ikke oppstår noen synergieffekt, men samtidig så nært at det er et felles omland eller kundegrunnlag.

Etableringen av de to nevnte kjøpesentre i sentrumsområdet kan heller ikke tilskrives det lokale samarbeidet i Byen Vår Drammen AS, ettersom Magasinet ble etablert før dette samarbeidet kom i stand, og Torget Vest som prosjekt har hatt liten eller ingen tilknytning til Byen Vår Drammen AS. Mer avslørende er dessuten BVD's egen evaluering, som viser en utpreget mangel på kollektiv kapasitet. Konstellasjonen med fire ulike eierorganisasjoner gjør det også vanskelig å utvikle noen felles identitet for sentrumsaktørene. Deltakelsen i BVD har åpenbart i stor grad vært preget av å fremme særinteressene til de enkelte eierselskapene. Dette kom klart frem i intervjuer vi foretok med den tidligere leder av BVD.

Vi oppsummerer derfor dette caset med å gjenta vår hypotese innledningsvis: Hvis et system ikke greier å konstituere system/omverden-differanser og en tilsvarende intern kompleksitet i form av en tilstrekkelig funksjonelt differensiert og spatialt integrert sentrumsdesign, vil det neppe få produsert det nødvendige samarbeid basert på en kollektiv identitet eller bevissthet, som sikrer en attraktiv og konkurransedyktig sentrumsutvikling. Utviklingen finner i slike sammenhenger sted på eiendomsutviklernes premisser. Vi betrakter derfor dette caset som en tilnærmet (teoretisk replikasjon) av vårt opplegg i de øvrige bysentre, og som et bidrag til en generalisering av våre resultater.

10. OPPSUMMERING: AVHANDLINGENS BIDRAG TIL TEORETISK FORSTÅELSE AV BETINGELSENE FOR LOKAL UTVIKLING

Når vi til slutt skal oppsummere våre resultater, kan vi si at våre bidrag berører fire temaer:

- Bidrag til en generell kompleksitetsteori for lokal utvikling
- En videre forståelse av det kollektive handlingsrom og handlingskapasitet
- En systemteoretisk tilnærming til aksjonsforskning
- En videre forståelse av sosiologens rolle som endringsagent

BIDRAG TIL EN GENERELL KOMPLEKSITETSTEORI FOR LOKAL UTVIKLING

Hvis vi ser bort fra Luhmanns skrifter, har den organisasjonssosiologiske litteratur etter vårt syn hatt et nokså uavklart forhold til kompleksitet som begrep. På samme måte som sted og plass, behandles kompleksitet stort sett som et generelt trekk ved organisasjonens omgivelser, som foranlediger visse typer av desentralisert og fleksibel koordinering. Selve prosessen, hvor kompleksiteten registreres, reduseres og eventuelt danner grunnlag for restrukturering, diskuteres i liten grad.

Vi tror imidlertid dette er i ferd med å endre seg, og merker en økende orientering mot hvorledes det daglige og sosiale liv er preget av multiple former for mening og mekanismer for koordinering av atferd. Kompleksitet er på mange måter i ferd med å bli et nøkkelbegrep innenfor samfunnsvitenskapene, som eksempelvis innenfor etnografi. I stor grad er dette en reaksjon på den fragmentering av forskning som følger av manglende kopling mellom ulike teoretiske perspektiver, i tillegg til en nokså ensidig bruk av en enkelt, ofte kvalitativ, metode (Atkinson, Delamont og Housley 2008:3).

Vi har i det foregående presentert en avhandling, som tar for seg grunnlaget, både på makro- og mikronivå, for å revitalisere og videreutvikle et tradisjonelt bysentrum som et handelssenter. I denne type utvikling er samfunn og næringsliv preget av en økende kompleksitet, som følge av vidtgående differensiering av samfunns- og næringsaktiviteter. Dette merkes særlig når det gjelder handelsvirksomhet, som kanskje i større grad enn andre næringer kopler samfunns- og næringsutvikling gjennom stedsbasert senterutvikling. I avhandlingen har vi søkt å nytte begrepsapparatet til Luhmann for å begrepsfeste næringsutvikling generelt og beskrive bysentre og senterformater systemteoretisk med

begreper som selvreferanse og symbolsk, generalisert senterdesign. Bysentre og senterorganisasjoner blir dermed betraktet som grunnlag eller medier for strukturelle koplinger mellom delsystemer. Vi har reist spørsmål om hvilken rolle ulike ideer og konsepter har spilt når det gjelder utvikling av handelssentre, og hvorfor ikke de tradisjonelle styrings- og koordineringsformer, som marked og hierarki, fungerer når det gjelder å styre en hensiktsmessig sentrumsutvikling og bevare sentrum som det kommersielle og handelsmessige sentrum. Hvilken rolle kan eventuelt kollektive strategier og samarbeidsformer spille når det gjelder å utvikle et sentrums konkurranseevne og tilpasning til endring i omgivelsene? Vi har så analysert en rekke cases, historiske og kontekstuelle, så vel som cases som omfatter en rekke forsøk med intervensjoner i enkelte bysentre, for å søke svar på disse spørsmålene.

I LA-caset i kapittel 5, vedrørende regional utvikling av senterstrukturer i forhold til et bysentrum, så vi utviklingen av det vi har kalt et symbolsk, generaliserbart begrep om senter- og sentrumsdesign, basert på funksjonell differensiering og spatial integrasjon. Vi registrerte at næringsutvikling innenfor handel i stor grad er en prosess som er lokalt og regionalt påvirket, avhengig av hvorledes lokale aktører samhandler og greier å utnytte muligheter, inkludert ny teknologi, i et lokalt handlingsrom, hvor mulighetene i stor grad følger som et resultat av endringer i handels- og sentrumssystemets omverden. De koordinerings- og koplingsbehov som etter hvert oppstår, dekkes av flere typer koplinger, i hovedsak eksternt lokaliserte kjøpesenterformater og stormarkeder. I form fremstår disse, etter lang tids prøving og feiling, som eksempler på en symbolsk, generalisert senterdesign, som reduserer usikkerhet og kompleksitet, både internt og eksternt, for eiendomsutviklere, leietakere og kunder, og som muliggjør en rask spredning av formatet.

Studiene syntes å bekrefte Luhmanns påstand om at intet delsystem kan dominere et annet system, selv om visse former for påvirkning er mulig. Men først og fremst er det, etter vår mening, en demonstrasjon av betydningen av å kunne takle kompleksitet, og hvordan dette gjøres hvis det overlates til marked og private aktører alene. Hvis vi ønsker en mer effektiv politisk/administrativ og lokal styring for å unngå den type legitimerings- og rasjonalitetskriser (Habermas 1973) som vi har observert i våre cases, må vi sannsynligvis finne frem til mer effektive strukturelle koplinger mellom de delsystemer vi her har studert. Slike koplinger fant vi i de intervensjoner vi studerte i kapitel 8 og 9, og som pekte på betydningen av en form for systemorientert forståelse hvor man klarlegger muligheter og variasjoner i omverdenen (registrering av ekstern kompleksitet), og takler denne gjennom en felles forståelse av egne muligheter basert på funksjonell differensiering (grunnlag for økt

intern kompleksitet) og den nødvendige spatiale integrasjon (systembasert reduksjon av kompleksitet).

Vår teoretiske generalisering gjelder i hovedsak små og mellomstore bysentre. Saken kan stille seg annerledes i større bysentre, som kan ha et større sentrumsområde i tillegg til flere, større bydelssentre, som eksempelvis i Oslo og Bergen. Det kan selvfølgelig tenkes at også Drammen kommer i denne kategorien. I et slikt sentrum er det vanskelig å konsentrere oppmerksomheten om bysenteret alene, ettersom det foreligger langt flere muligheter eller dimensjoner som grunnlag for funksjonell differensiering, og det vil være lettere for enkelte eiendomsutviklere og stedsentreprenører å operere uavhengig av kollektiv deltakelse fra andre.

Dette begrenser altså generaliseringen av våre resultater. Men det betyr ikke at våre resultater er uten interesse for større byer, hvis vi her tenker på enkelte bydelssentre. Revitalisering av bydelssentre står i stor grad overfor de samme utfordringer og muligheter som vi hittil har diskutert i våre prosjekter (Omholt 2005:319-22).

Spørsmålet er nå om våre resultater kan generaliseres til også å ha gyldighet i andre typer av systemer. Vi tror det og vil særlig peke på underorganiserte systemer med behov for koordinering, hvor denne koordineringen kan baseres på utnyttelse av differanser og den kumulative effekt av diskursive ressurser. Dette kan eksempelvis for det første gjelde situasjoner eller systemer med ulike typer lokale aktører, hvor systemet er preget av underorganisering (mangel på styring og koordinering), og hvor behovet for koordinert systemutvikling følger av større endringer eksternt eller internt. Dette kan gjelde situasjoner relatert til byutvikling, regional og lokal utvikling, reiseliv og destinasjonsutvikling, etc. De deler av våre resultater som her er relevante, gjelder særlig betydningen av system/omverden-differanser og interpenetrasjon som grunnlag for kollektiv samhandling.

Generalisering er også avhengig av vårt teoretiske grunnlag. Et sentralt siktemål med denne avhandlingen har vært å finne et effektivt teoretisk grunnlag for å forstå næringsutvikling og stedssbasert samarbeid. Vi mener å ha demonstrert at Luhmanns (1995) sosiale systemteori representerer et slikt grunnlag. Teorien kan, i egenskap av å fungere som en slags metateori, lett integreres med andre teorier, og den kopler makro- og mikroperspektiver forholdsvis enkelt. Teorien, selv om den er utpreget abstrakt formulert, er faktisk en av de mest praktiske teorier vi har nyttet, noe vi håper å ha demonstrert med denne avhandlingen.

UTVIKLING AV DET KOLLEKTIVE HANDLINGSROM

Et annet bidrag som vi mener følger av vår avhandling er en bedre forståelse av problemer og muligheter knyttet til det vi har betegnet som det kollektive handlingsrom og kollektiv handlingskapasitet. En del av problemene vi har analysert knytter seg til offentlig styring av handel og sentrumsutvikling på sentralt og lokalt nivå. På sentralt nivå hadde det politisk/administrative system i våre cases i kapittel 6 et sterkt preg av manglende kompleksitet og informasjon i sin kommunikasjonsstruktur, med liten evne til å etablere effektive, strukturelle koplinger til lokale systemer. Vi fant en form for politikkutforming med lite informasjonsgrunnlag, preget av generelle utopier som minimaliserte behovet for kunnskap og informasjon. I stedet for å takle utviklingens iboende paradokser, nyttes eller konstrueres paradokser for å skape usikkerhet eller motsetninger som kan legitimere sentral styring. Men denne styringen var etter vår mening uten særlig påviselig effekt. I den senere tid er fylkesnivået blitt prioritert som planleggingsnivå, men i tråd med vår diskusjon i kapittel 2 av organisasjonsdesign- og koordineringsteori, kan det diskuteres om fylkesnivået er det rette nivå for de koordineringsoppgaver det etter hvert tillegges.

På lokalt hold ser vi at de politisk/administrative myndigheter, som en følge av dette, stort sett er overlatt til seg selv. Opplegg for reguleringsplanlegging og etableringskontroll som sentralt initierte styringsformer, har ikke den nødvendige kompleksitet til å takle lokale utviklingsproblemer. Planleggingsapparatet er basert på prinsipper som stort sett takler detaljer på bygnings- og kvartalsnivå, og er ellers ute av stand til å anvende nye planleggingsprinsipper, eksempelvis med hensyn til polysentriske strukturer. Vi så dette klart i flere av casene til Holsen (1993). De kommunale myndigheter endte opp i beslutningssituasjoner som fortonte seg som paradoksale. Disse ble følgelig søkt avparadoksifisert, blant annet ved å trekke frem dominerende beslutningspremisser eller endre beslutningsprosessen for å absorbere politisk usikkerhet.

Vi har i avhandlingen fokusert på betydningen av og muligheten for å utvikle kollektiv handlingskapasitet som et nødvendig supplement til de tradisjonelle koordineringsmekanismer: Marked, hierarki og nettverk. Som diskutert av Fimreite (2003:343) har det kollektive handlingsrom tradisjonelt vært stort i førkrigs- og etterkrigskommunen fram til 1980 tallet. Etter den tid er det kollektive handlingsrom blitt mindre. Dagens styringsmakter henvender seg direkte til individet, vektlegger sentral kontroll og ødelegger sannsynligvis det lokale demokratiet. "Lokalt selvstyre og velferdsstaten synes ikke lenger å være forenlige størrelser. Om da ikke kommunene får tilbake eller tar tilbake

rommet for kollektiv debatt, for kollektiv oppgaveløsning, for politikkskaping og for lokal samfunnsutvikling” (Fimreite 2003:355).

Etter hennes mening vil denne utvikling tvinge fram nytenkning når det gjelder kommunenes rolle i det norske styringssystemet, og hun skisserer to mulige scenarier. Det første scenario tar utgangspunkt i at fylkeskommunene på sikt fjernes som et folkevalgt forvaltningsnivå. Kommunene vil dermed (sannsynligvis) bli vesentlige større fordi de må være i stand til å ivareta både dagens kommunale oppgaver og flere av fylkeskommunenes oppgaver. Denne typen store kommuner vil sannsynligvis pga størrelse ha nok politisk kraft til å kunne ta en del lokalt handlingsrom tilbake fra staten. Det handlingsrommet vil de kunne bruke til å prioritere mellom oppgaver, til å definere oppgaveinnhold og ikke minst til å bestemme hvordan oppgaver skal løses.

Det andre scenarioet tar utgangspunkt i dagens kommune- og forvaltningsstruktur, og i at kommunene som skissert ovenfor er i ferd med å få en ny rolle der hovedoppgaven er å administrere og samordne nasjonal politikk på lokalt nivå. En slik kommune vil ikke representere det lokale fellesskap, men snarere være et speilbilde av det nasjonale (Fimreite 2003:353-354).

Tar vi imidlertid utgangspunkt i avhandlingens resultater, kan vi si at det også foreligger et tredje scenario, basert på utvikling av lokalt og kollektivt handlingsrom, eksempelvis basert på en utvidelse av det lokale systems grenser, og større muligheter for intern organisert kompleksitet, slik vi så i Porsgrunn. Dette betyr større koordineringsoppgaver og behov for større kollektiv handlingskapasitet. Eksempelvis viste våre analyser at mye av grunnlaget for Porsgrunns posisjon som et regionalt handelssenter var betinget av en regional arbeidsdeling mellom de ulike bysentrene i regionen, og mellom ulike typer lokalisering for større senterformater. I seg selv vil dette innebære en utvikling i retning av en mer polysentrisk senterstruktur, og at det monosentriske planleggingsideale oppgis. En slik regional strukturering (komplementær differensiering) av handelsvirksomheten krever videre at de lokale og regionale myndigheter er i stand til å formulere og iverksette en *strategisk næringspolitikk* (Best 1990:265-269). Noen kjennetegn ved en slik politikk er, som vi var inne på i kapittel 2 (side 43-44):

- Tiltak for å hindre unødig konsentrasjon av kjøpesentre gjennom støtte til etablering av små og mellomstore bedrifter (SMB) og lokale nettverk av slike.
- Administrering med sikte på en hensiktsmessig balanse mellom samarbeid og konkurranse, eksempelvis gjennom hensiktsmessig spatial differensiering av ulike

senterformater (jfr. lokaliseringen av Down Town i forhold til nettverket av utsalg i Storgata i Porsgrunn, og hvorledes dette skapte synergieffekter).

- En strategisk orientering i stedet for en sentral styrt detaljert planlegging. Oppgaven for strategisk næringsplanlegging er ikke å planlegge næringens struktur i detalj, men etablere forutsetninger eller grunnlag for kollektiv handlingskapasitet, eksempelvis i form av den type intervensjoner vi har demonstrert i våre prosjekter.
- En strategisk næringspolitikk som er systemorientert og rettet inn mot koordinering på tvers av sektorer, det vil si ulike funksjonssystemer.

Et slikt tredje scenario forutsetter i tillegg en utvidelse av det kollektive handlingsrom langs den horisontale akse i figur 2.2 i kapittel 2, dvs. en satsing på kollektiv identitet og systembevissthet. I avhandlingen fant vi støtte for en oppfatning av det kollektive, og kollektiv identitet, som et sammensatt begrep som refererer seg til ulike typer strukturerende (funksjonelt og spatialet) mekanismer, som nyttes av sosiale og psykiske systemer for å takle en rekke ulike usikkerheter knyttet til et lokalt system. Det er den kumulative effekt av denne usikkerhetsreduksjonen som bidrar til den nødvendige kollektive samhandling. Den kollektive strukturen i samhandlingen manifesterte seg på flere måter i Porsgrunn og Mjøndalen, hvor vi observerte:

- en gjensidig tilpasning mellom uavhengige sentrumskjøpmenn og kjøpesenteret som var etablert, eller planlagt etablert, i tilknytning til sentrum,
- at nye senterprosjekter planlegges og lokaliseres som en følge av analysenes påvisning av vesentlige system/omverden-differanser med hensyn til varegruppedekninger innenfor regionen,
- at kommunale myndigheter starter utvikling av kommunale eiendomsprosjekter og infrastrukturprosjekter som i større grad enn før er relatert til en ny og overordnet sentrumsstruktur, funksjonelt differensiert og spatialet integrert med hensyn til handelsaktiviteter.

AKSJONSFORSKNING FOR LOKAL OG REGIONAL UTVIKLING

En annen konsekvens av denne tankegangen og våre intervensjoner, er at det må settes nye krav til aksjonsforskning for lokal og regional utvikling. Norsk aksjonsforskning har i hovedsak vært rettet inn mot utvikling av arbeidsmiljø og bedriftsdemokrati. Generelt sett er siktemålene de samme for lokal nærings- og sentrumsutvikling; vi trenger å utvikle lokale

miljøer for koordinering og samarbeid, basert på en demokratisk (bred deltakelse) prosess som øker det kollektive handlingsrom. Men det må stilles andre krav til fremgangsmåte og utviklingsverktøy enn det som kjennetegner en del av de tradisjonelle metoder. Vi diskuterte dette i kapittel 4, og delvis i kapittel 8 under gjennomgangen av resultatene fra dialogkonferansen, hvor vi pekte på en del problemer med slike tilnærminger til intervensjon:

- Manglende orientering og kunnskap om omverden.
- Tilsynelatende vektlegging av kommunikativ rasjonalitet i motsetning til strategisk rasjonalitet.
- Liten eksplisitt orientering mot det totale behov for reduksjon av usikkerhet.
- Liten orientering mot systemets ytelser og konkurransemessige posisjon, bortsett fra et generelt ønske om å bli et ledende handelssentrum.

Basert på resultatene fra våre intervensjoner sett under ett, fortolket i et sosial systemteoretisk perspektiv, bør aksjonsforskning for lokal utvikling i sterkere grad være orientert mot:

- Kartlegging av systemets posisjon i forhold til omverden og multipel konstituering av system/omverden differanser.
- Klarlegging av generaliserte systemdesignbegreper og tematisering av systemet som et kollektivt handlingssystem.
- Intervensjoner som grunnlag for strukturelle koplinger og interpenetrasjon i forhold til psykiske systemer (uavhengige, individuelle aktører).
- Utvikling av indikatorer på systemets performativitet og ytelser.

I hovedsak må intervensjonene og metodene være rettet inn mot en reduksjon i den totale usikkerhet som preger systemet, og dette vil sannsynligvis kreve en bevisst seleksjon og orkestrering av intervensjonsverktøy. Det er kunnskap om dette som må danne grunnlaget for en eventuell teori om utviklingsprosesser. Nåværende retninger og såkalte teorier innenfor aksjonsforskning tilfredsstiller ikke disse kravene etter vårt syn. Forenklete oppfatninger av fellesskap og likhet utgjør ikke noe særlig effektivt grunnlag for utvikling. Utvikling drives av ulikheter eller differanser, og aksjonsforskning, oppfattet som en diskursiv orientert praksis, må produsere og anvende ressurser orientert mot konstituering og utnyttelse av differanser. Ressurser og medier må dekke de viktigste type usikkerheter som det lokale system står

overfor for oppnå noen særlig effekt. Vi må operere med ressurser og medier som både virker eksternt og internt strukturerende, og det må være en hensiktsmessig balanse mellom disse. Det er først når disse betingelsene samlet er tilfredsstillende at vi synes å oppnå den nødvendige transformative eller kollektive handlingskapasitet for utvikling.

SOSIOLOGENS ROLLE SOM ENDRINGSAGENT

Sosial systemteori gir grunnlag for endringer når det gjelder sosiologens rolle og oppgaver som endringsagent. Her vil vi peke på to slike roller: Den kritiske rollen, og den konstruktive rollen. Disse bør selvsagt sees i sammenheng (Kalleberg 1989), men la oss her se på dem hver for seg.

Den kritiske rollen og engasjement i kritiske studier

Innledningsvis vil vi peke på at innenfor sosiologien betyr kritiske studier at vi er opptatt med eller orientert mot en eller flere av følgende oppgaver (Fournier og Grey 2000, Kneer og Nassehi 1997):

- Kritikk som avsløring av ugjennomtrengelige eller latente strukturer.
- Kritikk fortolket eller forstått som utvikling av alternativer for sosial utvikling, inkludert næringsmessig utvikling.
- Kritikk som opplysning i en tid preget av sosiale kriser.

Kritisk teori anvendt på planleggingsprosesser tar normalt sitt utgangspunkt i såkalt kritisk kommunikasjonsteori (Habermas 1987). Hovedsaken i Habermas's kritiske kommunikasjonsteori, i følge Forrester (1985), dreier seg om motsetningen mellom den begrensende kommunikasjonsmakt som innehas av byråkratiske eller udemokratiske og kapitalistiske institusjoner på den ene siden, og den kollektivt baserte utviklingskraft som vi finner i demokratisk og politisk kritikk, gjensidig forståelse, og selvbestemt konsensus på den andre siden (Forester 1985). Habermas søker å legge grunnlaget for en empirisk og politisk analyse som kan avsløre de snedige måter som en gitt politisk/administrativ struktur fungerer på, for: (1) å legitimere og sikre seg selv mens den søker å utvide sin makt; (2) å fremme den politiske og moralske illusjon at vitenskap og teknologi, gjennom eksperter og fagfolk, kan "løse" politiske problemer; og som dermed søker; (3) å begrense offentlig debatt, deltakelse, og mobilisering med hensyn til et bredt utvalg av politikkalternativer og muligheter som er upassende eller uforenlig med eksisterende makt- og styringsopplegg (Forester 1985:205).

For å demonstrere hvorledes kommunikasjon på denne måten ”forvrenges” av makthavere, må vi i følge Habermas spørre i hvilken utstrekning fire normer for god kommunikasjon brytes i de foreliggende styringsprosesser: (1) er myndighetenes kommunikasjon *begripelig*, slik at andre faktisk kan forstå hva som skjer med dem eller rundt dem?; (2) er myndighetenes kommunikasjon *oppriktig* og formidlet i god tro, eller blir mottakerne villedet?; (3) er myndighetenes kommunikasjon *legitimert*, og i samsvar med myndighetenes rolle?; og (4) er myndighetenes kommunikasjon *sann*, kan vi tro på den, er det grunnlag for den, og blir vi tilbudt informasjon som gir oss grunnlag for å handle? (Forester 1985:210).

Disse normene for kommunikasjon, og begrepet om en ideell samtalesituasjon eller dialog, har vært brukt som utgangspunkt for å forbedre kommunikasjon i en rekke utviklingsprosjekter, inkludert aksjonsforskningsopplegg basert på såkalte dialogkonferanser (Gustavsen og Engelstad 1986). Johnson (1991) er imidlertid kritisk til Habermas, og peker på at et problem oppstår når slike prosjekter tar opp det som i realiteten er strategiske problemstillinger og tilhørende strategiske handlinger. Når Habermas forankrer sin kritiske teori i et omfattende begrep om kommunikativ rasjonalitet som ikke omfatter strategisk rasjonalitet eller det han betegner som ”kognitiv-instrumentell rasjonalitet”, oppstår det et problem relatert til hvorledes sosiale aktører oppfatter og forholder seg til sine omgivelser. Habermas har tilsynelatende ingen forklaring på hvorledes koordinering av sosiale og økonomiske prosesser kan baseres på kommunikative handlinger alene. Hans teori er basert på eller forutsetter en slags ”telos of understanding” som han antar er innebygget i språket, men han leverer intet overbevisende argument for dette (Johnson 1991:195). Tilhengerne av kritisk teori står således overfor to utfordringer. De må forklare nærmere hva som egentlig utgjør den koordinerende kraft i kommunikative handlinger, og de må utforme en type rasjonell handling som er tilstrekkelig utviklet til å inkorporere strategisk handling. Etter vårt syn er det det vi har gjort i denne avhandlingen.

Manglende oppmerksomhet omkring strategisk kommunikasjon, er forøvrig en av grunnene til at kritisk teori, som for eksempel teorien utviklet av Habermas, har veket plassen for det som i dag kalles kritiske studier av styring (Critical Management Studies eller CMS). En slik orientering bør etter vårt syn fokusere på hvorledes atferd drevet av idéer snarere enn politisk/administrativ selvinteresse, virker bestemmende på politikkkutforming og valg av styringsformer. Å engasjere seg i kritiske studier av styring betyr derfor, i grunnen, å si at det er noe galt med den offentlige styring av næringsutvikling, både som praksis og som kunnskap, og at den bør endres. Hvis vi ser på offentlig styring i nyere tid som en prosess for konstruksjon av urban realitet og rasjonalitet, på samme tid som denne styringen skjuler

konstruksjonsprosessen bak en maske av utopiske idéer og ”naturlighet”, kan vi se på CMS som å være engasjert i et prosjekt rettet inn mot å gjøre om på dette arbeidet, og dekonstruere de utopiske idealer, realiteter og motsetninger som blir presentert i offentlige styringsdokumenter og retningslinjer. CMS dreier seg derfor i stor grad om dekonstruksjon. Som vi mener å ha demonstrert i kapittel 6, er Luhmanns sosiale systemteori vel egnet som grunnlag for dekonstruksjon og kritisk analyse av styringssystemer:

- En systemteoretisk fokus på semantikken til de sentrale myndigheter avslører den underliggende kode, eller latente struktur i de tilsvarende styringssystemer. I tillegg, gjennom å muliggjøre annen-ordens observasjon, utgjør det også et grunnlag for økt refleksivitet i studier av styring.
- Begreper som system/omverden differanse og funksjonell differensiering, muliggjør også en analyse av alternative semantiske strukturer og funksjonelle systemers evne til å tilpasse seg til sine omgivelser.

Til slutt vil vi peke på at anvendelse av et sosialt systemperspektiv innebærer ikke at vi gir opp å identifisere sosiale problemer og kriser. Tvert i mot kan vi etablere større muligheter for dette gjennom en multipel konstituering av system/omverden differanser.

Sosiologens konstruktive rolle i aksjonsforskning

Aksjonsforskning basert på sosial systemteori peker i retning av en mer konstruktiv rolle for sosiologen enn vanligvis i norsk aksjonsforskning. Vi var inne på dette i kapittel 4, hvor vi antydte at forskerens rolle er å levere kommunikative bidrag til et system, som grunnlag for systemets selvrefleksjon og reproduksjon. Som ekstern observatør (psykisk eller sosialt system), vil sosiologen være strukturelt koplet til det sosiale system som studeres og som utvikles. Vi har i avhandlingen pekt på og studert en rekke betingelser for utvikling av det vi kaller kollektiv handlingskapasitet. Sosiologens konstruktive oppgave er å bidra til konstruksjon og anvendelse av de nødvendige mekanismer og koplinger, eksempelvis orientert mot selvobservasjon og selvbeskrivelse, funksjonell strukturering, strategisk orientering, og organisering for kollektiv handlingskapasitet.

For å konkretisere den konstruktive oppgaven nærmere på en annen måte, kan det være fristende å foreta en sammenlikning med Moss Kanter (1983) studie av forandringsledelse, hvor hun diskuterer den ”strategiske endringens arkitektur”, selv om dette kanskje i større grad gjelder mer profesjonell virksomhet. ”Corporate change – rebuilding, if you will – has parallels to the most ambitious and perhaps noble of the plastic arts, architecture. The skill of

corporate leaders, the ultimate change masters, lies in their ability to envision a new reality and aid in its translation into concrete terms” (Moss Kanter 1983:278). Sosiologens oppgave er å assistere og legge til rette for slike prosesser, hvor alle ansatte er med.

I tråd med dette og arkitektmetaforen, vil vi antyde at sosiologens konstruktive oppgave er å bidra til å *konstruere det kollektive handlingsrom*. Hvilke byggestener har han/hun til rådighet hvis vi forfølger denne metaforen? Igjen kan vi sammenlikne med Moss Kanter, som peker på en kombinasjon av ”five major building blocks” for forandring (1983:290). I tabell 10.1 foretar vi en sammenlikning mellom Kanters opplegg med byggestener, og hvorledes vi kan tenke oss tilsvarende byggestener i et opplegg som er basert på sosial systemteori.

TABELL 10.1 Endringarkitektens byggestener

Byggestener	Forandringsledelse	Systembasert aksjonsforskning
A	Departure from tradition	Annen ordens observasjon
B	Crisis or galvanizing event	System/omverden differanse
C	Strategic decisions	Strategiske satsingsområder
D	Individual ”prime movers”	Lokale samarbeidspartnere
E	Action vehicles	Kompleksitetstaklende mekanismer: System/omverden differanse Symbolsk generalisert design Strategiplan Samarbeidsorganisasjon

Med dette ønsker vi ikke å framheve sosiologen som noen overordnet forandringsleder, men peke på at sosial systemteori gir grunnlag for å anvende, generelt sett, de samme typer ”byggestener” i en konstruksjonsprosess, hvor samtidig et kritisk perspektiv legges til grunn.

REFERANSER

- Albert, S., Ashforth, B.E. & Dutton, J.E. 2000. Organizational identity and identification: charting new waters and building new bridges. *Academy of Management Review* 25(1): 13-17.
- Andrews, F.M. 1976. Creative Process, i Pelz, D.C. & Andrews, F.M. *Scientists in organizations*. Ann Arbor: The University of Michigan.
- Argyris, A.& Schön, D.A. 1978. *Organizational learning: A theory of action perspective*. Cambridge, Mass.: Addison-Wesley
- Asch, S.E. 1952. *Social psychology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Atkinson, P., Delamont, S. & Housley, W. 2008. *Complex ethnography and the ethnography of complexity*. Plymouth, UK: AltaMira Press.
- Bartunek, J.M. 1984. Changing interpretive schemes and organizational restructuring. *Administrative Science Quarterly*. 29(3):355-372.
- Bateson, G. 1972. *Steps to an ecology of mind*. New York: Ballantine Books
- Berger, P.L & Luckmann, T. 1966. *Den samfundsskabte virkelighed*. Viborg: Lindhardt og Ringhof.
- Best, M.H. 1990. *The new competition. Institutions of industrial restructuring*. Cambridge, England: Polity Press.
- Boje, D.M. 2001. *Narrative methods for organizational and communication research*. London: Sage.
- Boudon, R. 1998. Social mechanisms without black boxes. I Hedström, P & Swedberg, R. *Social mechanisms: An analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bratt, C. 1993. *"Den slags vurderinger overlater vi til utbyggerne..."*. Liertoppen og Vinterbro kjøpesentre i kommunal planlegging. NIBR-rapport 1993:21. Oslo: NIBR.
- Brown, S. 1987. An integrated approach to retail change: The multi-polarisation Model. *The Service Industries Journal*, Vol.7, No.1.
- Brown, S. 1992. Retail location: A micro-scale perspective. Aldershot, England: Avebury.
- Brown, S. 1995. Christaller knew my father: recycling central place theory. *Journal of Macro Marketing*. Spring.
- Bødtker Sørensen, A. 1992. Aktionsforskning om og i arbejdslivet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 33: 213-230.

- Camagni, R. 1999. Local milieu, uncertainty and innovation networks: Towards a new dynamic theory of economic space, in R. Camagni (ed.) *Innovation networks: Spatial perspectives*. London: Belhaven Press.
- Campbell, J.L. 2002. Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*. Vol. 28: 21-38.
- Chandler, A.: Scale, Scope and Organizational Capabilities, i McCraw, T.K.(Ed.) 1988
- Christaller, W. 1963. *Central places in southern Germany*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Crawford, M. 1992. "The world in a shopping mall". i Sorkin, M. (Ed.) 1992.
- Crewe, L. & Lowe, M. 1995. Gap on the map? Towards a geography of consumption and identity. *Environment and Planning A*. 27:1877-1898.
- Czarniawska, B. 2005. On gorgon sisters: organizational action in the face of paradox, i Seidl, D. & Becker, K.H. (Eds.) 2005.
- Debord, G. 1983. *Society of the spectacle*. Detroit: Black and red.
- Drepper, T. 2005. Organization and society, i Seidl, D. & Becker, K.H. (Eds.) 2005.
- Dunnford, R. & Jones, D. 2000. Narrative in strategic change. *Human Relations*. 53:1207-1226.
- Durkheim, E. 1964. *The division of labour in society*. New York: Free Press.
- Eikeland, O. 1993. *Aksjonsforskning-empirisk forskning, organisasjonsutvikling eller filosofi? Om divergenser og konvergenser i et "tverrfaglig felt"*. Prøveforelesning. Universitetet i Oslo
- Eisenhardt, K.M. 1989. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*. 14 (4): 532-550.
- Evans, R. 1997. *Regenerating town centres*. Manchester: Manchester Univ. Press.
- Fimreite, A.L. 2003. Velferdsstat eller lokaldemokrati – uforenelige størrelser? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. 19: 334-358.
- Forester, J. 1985. Critical theory and planning practice, in Forester, J. (Ed.) 1985. *Critical theory and public life*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Fournier, V. & Grey, C. 2000. At the critical moment: Conditions and prospects for critical management studies. *Human Relations*. Vol.53(1):7-32.
- Freeman, J.H. & Audia, P.G. 2006. Community ecology and the sociology of organizations. *Annual Review of Sociology*. 32(1): 145-169.
- Friedkin, N.E. 2004. Social Cohesion. *Annu.Rev.Sociol.* 30:409-25.
- Galbraith, J. 1979. *Planlægning af organisationer*. Inter European Editions.

- Giddens, A. 1979. *Central problems in social theory. Action, structure and contradiction in social analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Giddens, A. 1984. *The constitution of society*. Cambridge, England: Polity Press.
- Gieryn, T.F. 2000. A space for place in sociology. *Annu.Rev.Sociol.* 26: 463-96.
- Gray, B. 1985. Conditions facilitating interorganizational collaboration. *Human Relations* 38(10):911-936
- Gregory, D. 1982. *Regional transformation and industrial revolution*. London: Macmillan.
- Gustavsen, B. & Engelstad, P.H. 1986. The design of conferences and the evolving role of democratic dialogue in changing working life. *Human Relations*. Vol. 39, No. 2.
- Gustavsen B. 1992. *Et program for utvikling av en nasjonal produktivitetsstrategi* (notatutkast). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Gustavsen, B. 2001 Theory and practice: the mediating discourse, i Reason, P. & Bradbury, H. (Eds.). *Handbook of action research. Participatory inquiry and practice*. London: Sage.
- Habermas, J. 1973. *Legitimation crisis*. Boston, MA: Beacon Press.
- Habermas, J. 1987. *The theory of communicative action. Vol.2*. Cambridge: PolityPress
- Hagen, R. 1999. *Rasjonell solidaritet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Handelsanalyse for Porsgrunn*. 1971. Oslo: Norsk Kjøpmannsinstitutt.
- Hardy, C., Lawrence, T.B. & Grant, D. 2005. Discourse and collaboration: The role of conversations and collective identity. *Academy of Management Review*. Vol.30, No.1
- Hargrave, T.J. & Van de Ven, A.H. 2006. A collective action model of institutional innovation. *Academy of Management Review*. 32 (4): 864-888.
- Harvey, D. 1982. *The limits to capital*. Chicago: University of Chicago Press.
- Helmsing, A.H.J. 2001. Externalities, learning and governance: new perspectives on local economic development. *Development and Change*. Vol. 32.
- Hernes, G. 1975. *Power and collective decisions: extensions and applications*. Bergen: Maktutredningen.
- Hodne, F. (1989). *God Handel: Norges Handelsstands Forbund gjennom 100 år*. Oslo: NHF.
- Holsen, T. 1993. *Kjøpesentra og kommunal planlegging*. Ph.D.thesis 1993:17. Norges Landbrukshøyskole.
- Jacobs, J. 1961. *The death and life of great American cities*. New York: Vintage Books.
- Johnson, G. & Scholes, K. 2002. *Exploring corporate strategy*. London: Prentice-Hall.

- Johnson, J. 1991. Habermas on strategic and communicative action. *Political Theory*, Vol. 19 No. 2: 181-201.
- Kalleberg, R. 1989. *Action research as constructive sociology*. Oslo: Institute for social research.
- Kanter, R.M. 1983. *The change masters: Innovation and entrepreneurship in the american corporation*. New York: Simon and Schuster.
- Kneer, G. & Nassehi, A. 1997. *Niklas Luhmann – introduction til teorien omsosiale systemer*. København: Hans Pretzels.
- Lawrence, P.R. & Lorch, J.W. 1967. *Organization and environment*. Boston: Harvard Business School.
- Lee, D. & Newby, H. 1983. *The problem og sociology*. London: Unwin Hyman.
- Longstreth, R. 1999. *From city centre to regional mall*. Cambridge: MIT Press.
- Lysgaard, S. 1961. *Arbeiderkollektivet. En studie i de underordnedes sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Luhmann, N. 1986. *Love as passion. The codification of intimacy*. Cambridge: PolityPress.
- Luhmann, N. 1995. *Social systems*. Stanford, CAL: Stanford University Press.
- Luhmann, N.1997. *Die gesellschaft der gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. 2005. The paradox of decision making. i Seidl, D. & Becker, K.H. (Eds.) 2005.
- Maitland, B. 1985. *Shopping malls: Planning and design*. New York: Nichols.
- McCraw, T.K. (Ed.)1988. The essential Alfred Chandler. Essays toward a historical theory of big business. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Medway, D., Warnaby, G., Bennison, D. & Alexander, A. 2000. Reasons for retailers involvement in town centre management. *International Journal of Retail & Distribution Management*, Vol.28, No.8:368-378.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. 1984. *Qualitative data analysis*. London:Sage.
- Miljøverndepartementet 1999. *Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder*. Oslo.
- Miljøverndepartementet 2000. *Sentrumsutvikling*. Oslo.
- Miller, B. 1992. Collective action and rational choice: place, community, and the limits to individual self-interest. *Economic Geography*. 68(1):22-42.
- Mintzberg, H. 1993. *Structures in Fives. Designing effective organizations*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall
- NOU 1977:9. *Varehandelen, forbrukerne og samfunnet*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Office of the Deputy Prime Minister-Planning Research Programme 2003. (<http://www.planning.odpm.gov.uk>)
- Oliver, P.E. 1993. Formal models of collective action. *Annual Rev.Sociology*. 19:271-300.
- Omholt, T. 1997a. *Handelsstrategisk analyse for Porsgrunn*. Oslo: Varehandelens Høyskole.
- Omholt, T. 1997b. *Handelsstrategisk analyse for Mjøndalen*. Oslo: Varehandelens Høyskole.
- Omholt, T. 1998. *Strategisk plan for varehandelen i Grenland*. Porsgrunn: Vekst i Grenland.
- Omholt, T. (2000). *Handelsanalyse for Oslo-området*. Oslo: Handelshøyskolen BI-NVH.
- Omholt, T. 2005. *Handel og senterutvikling*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Omholt, T. 2008. *Handelsanalyse for Åssiden senter*. Oslo: Handelshøyskolen BI
- Pal,J., Bennison, D., Clarke, I. & Byrom, J. 2001. Power, policy networks and planning: the involvement of major grocery retailers in the formulation of Planning Policy Guidance Note 6 since 1988. *Int . Rev. of Retail, Distribution and Consumer Research*. Vol. 11 No. 3: 225-246.
- Phillips, N., Lawrence, T.B. & Hardy, C. 2004. Discourse and institutions. *Academy of Management Review*. Vol.29, No.4, 635-652.
- Piore, M.J. & Sabel, C.F. 1984. *The second industrial divide*. New York: Basic Books.
- Porac, J.F., Thomas, H. and Baden-Fuller, C. 1989. Competitive groups as cognitive communities: The case of Scottish knitwear manufacturers. *Journal of Management Studies*. Vol.26, No.4.
- Porte, M.E. 1987. *Konkurransestrategi*. Oslo: TANO
- Richardson, G.B. 1972. The organization of industry. *Economic Journal*. Vol. 82.
- Rowley, G. 1993. Prospects for the central business district, i Bromby, R.D.F. & Thomas,C.J. 1993. Retail Change. Contemporary Issues. UCL Press
- Sack, R.D. 1988. The consumer's world: Place as Context. Annals of the Association of *American Geographers*, Vol. 78, No.4:642-664.
- Schiefloe, P.M. 1994. Byvisjoner og byforståelse. *Sosiologi i dag*. Vol.24. No.3.
- Scott, W.R. 1981. *Organization. Rational, natural, and open systems*. Englewood Cliffs,N.J.: Prentice Hall
- Seidl, D. & Becker, K.H. (Eds.) 2005. *Niklas Luhmann and organization studies*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Seidl, D. The basic concepts of Luhmann's theory of social systems. i Seidl, D. & Becker, K.H. (Eds.) 2005.
- Shields, R. (Ed.) 1992. *Lifestyle shopping*. London: Routledge.

- Simon, H. 1957. *Models of man-social and rational: Mathematical essays on rational human behavior in a social setting*. New York: Wiley.
- Sorkin, M. (ED.) 1992. *Variations on a theme park*. New York: Hilland Wang.
- St.meld.nr. 67 (1974-1975). *Norsk industris utvikling og framtid*. Oslo.
- St.meld.nr. 8 (1975-1976)
- Langtidsprogrammet 1974-1977. Oslo: Finansdepartementet
- St. meld.nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokrati – regionalt og lokalt nivå.
- St.meld.nr.23 (2001-2002). *Improving urban environment*. Oslo: Ministry of the Environment.
- St.meld.nr.31 (2002-2003). *Storbymeldingen*. Oslo: Kommunaldepartementet
- Underhill, P. 2004. *Call of the mall. How we shop*. New York: Simon & Schuster.
- Varehandelskomiteen (1955). *Oversikt over varehandelen i Norge. Innst. III. Del 1, Hefte 1*. Oslo
- Weick, K.E. 1979. *The social psychology of organizing*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Weick, K.E. and Roberts, K.H. 1993. Collective mind in organizations: Mindful interrelating on flight decks. *Administrative Science Quarterly*. Vol.38.
- Wrigley, N. & Lowe, M. 2002. *Reading retail. A geographical perspective on retailing and consumption spaces*. London: Arnold.
- Yin, R.K. 1989. *Case study research. Design and methods*. Newbury Park, Cal.: Sage.
- Zukin, S. 1995. *The culture of cities*. Oxford: Blackwell.
- Østerberg, D. 1998. *Arkitektur og sosiologi i Oslo*. Oslo: Pax Forlag.

VEDLEGG 1

LISTE OVER DATAMATERIALE

Denne listen omfatter dokumenter og notater som ikke er med i referanselisten.

Innledende analyser

- Intervjunotater 1992 – 1997. Dette gjelder notater gjort under intervjuer i perioden 1992-1997, og som er renskrevet og samlet i hefter, med tillegg av intervjuerens kommentarer. Notatene er registret kronologisk.
- Intervjuguide for intervjuer 17-18.6.1992
- Oversiktsanalyse for detaljhandelen i Telemark. 1981. Norsk Kjøpmannsinstitutt AS
- Generalplan for 1976-83. Porsgrunn kommune
- Kommuneplan for Porsgrunn, arealdelen. 1987.
- Notater fra Porsgrunn Handelsstands protokoller
- Diverse avisutklipp

Sentrumskonferanse 26.01.1993

- Opplegg for konferansen
- Innbydelse
- Påmeldingsoversikt
- Gruppeinndelinger
- Rapport fra sentrumskonferansen
- Foiler fra gruppepresentasjonene
- Samarbeidsmodell Porsgrunn Handelsby ANS
- Utdelt materiale fra byplankontoret: Porsgrunn sentrum. Diskusjonsgrunnlag for fremtidig utvikling
- Diverse avisutklipp

Sentrumskonferanse 28.09.1993 og senere utvikling

- Program for konferansen
- Porsgrunn byplankontor: Utdelt materiale
- T. Omholt: Innlegg på konferansen

- Foiler fra gruppepresentasjonene
- Samarbeidsmodell Porsgrunn Handelsby ANS
- Tegningsinnbydelse Porsgrunn Min By AS
- Porsgrunn Min By AS. Forretningsplan 1996-2000

Falkirk sentrum

- Falkirk District Council 1991: Falkirk Town Centre. Regeneration in Action
- Falkirk and District Town Centre Management LTD 1993: Business plan 1993-1995
- Bill Ewing: Innlegg på møter i Porsgrunn

Handelsstrategisk analyse for Porsgrunn

- Opplegg for handlevaneundersøkelse
- Pressekonferanse 4.11.1996. Vedrørende resultater fra handlevaneundersøkelsen
- Pressekonferanse 15.01.1997. Orientering til pressen
- Invitasjon til seminar over tema Handelsstrategisk analyse for Porsgrunn. 1997. Porsgrunn Min By AS
- T. Omholt 1997. Innlegg på seminaret

Mjøndalen sentrum

- Stedsutvikling Mjøndalen. 1994. Prosjektrapport. Nedre Eiker kommune
- Sentrumskonferansen 23.09.1997. Opplegg og foiler fra gruppediskusjonene.
- Orkidetorget Mjøndalen 1998. Prosjektmateriale. Ove Byrmo Prosjekt- og eiendomsutvikling AS

Drammen sentrum

- Rapport fra sentrumsutvalget 30.01.92
- Strategirapport BVD 1995
- Årsberetning og regnskap 1996. Byen Vår Drammen
- Årsberetning og regnskap 2000. Byen Vår Drammen
- Evaluering og forslag til ny virksomhet i BVD. Byen Vår Drammen

VEDLEGG 2

INTERVJULISTE FOR PORSGRUNN SENTRUM 1992-93

- 26.05.92 Kjell I. Bryhnsrud, Kjell Pedersen
- 17.06.92 Hans Petter Schanke, største gårdeier
 Andreas Aasland, jernvare, gårdeier
 Jan B. Eriksen, møbelforr.
 Per kr. Thingstad, Intersport
- 18.06.92 Gunnar Berg, byplansjef
 Aase Carlsen, leder bedriftsutvalget
 Torild Wahlstrøm, vesker/kofferter, gårdeier
 Lars Iver Larsen, senterleder Down Town
- 12.10.92 Elisabeth Nilsen, ordfører
 Lars Iver Larsen, senterleder Down Town
 Lars Nicolaysen, teknisk sjef
- 24.08.93 Hans J. Dyring, bokhandel
 Lars Nicolaysen, teknisk sjef
 Gunnar Berg, byplansjef
 Kjell Pedersen, sekretær PHF
- 30.12.92 Gunnar Berg, byplansjef
- 10.11.93 Kjell I. Bryhnsrud, tidl. leder næringsutvalget
- 26.11.93 Stein Jarand Fredriksen, eiendomsutvikler Down Town og Grängeshallen

Kontakter:

Kjell Pedersen, sekretær Porsgrunn Handelstandsforening

VEDLEGG 3

SPØRRESKJEMA: KARTLEGGING AV SENTRUMSBUTIKKER I PORSGRUNN NOVEMBER 1996

For de forretninger som har butikker/filialer både i og utenfor Down Town gjelder kartleggingen bare av butikken/filialen utenfor Down Town.

Bakgrunnsopplysninger

Hvorledes vil du karakterisere din butikk?

- ☐ Lavpris ☐ Assortert dagligvare/faghandel ☐ Spesialforretning
☐ Annet (spesifiser):.....

Eierforhold:

- ☐ Personlig firma ☐ Aksjeselskap ☐ Filialforetak ☐ Annet

Eier du selv gården? ☐ Ja ☐ Nei

Spørsmål 1: Hvorledes har omsetningsutviklingen vært for din butikk det siste året?

- ☐ Sterk vekst ☐ Svak vekst ☐ Uforandret ☐ Svak tilbakegang ☐ Sterk tilbakegang

Spørsmål 2: Hva er etter din mening den viktigste årsaken til denne utviklingen?

Spørsmål 3: Hvilke planer har du for de nærmeste år mht. utvidelser/innskrenkninger, sortimentsendringer, lokalisering, med mer?

Spørsmål 4: Hvilke butikktyper vil etter din mening i de nærmeste årene ta markedsandeler i din bransje, og i hvilken grad?

- | | | | |
|--|-------------------------------------|------------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> Varehus/kjøpesentre | <input type="checkbox"/> Sterk grad | <input type="checkbox"/> Noen grad | <input type="checkbox"/> Liten eller ingen grad |
| <input type="checkbox"/> Lavprisbutiker | <input type="checkbox"/> Sterk grad | <input type="checkbox"/> Noen grad | <input type="checkbox"/> Liten eller ingen grad |
| <input type="checkbox"/> Kiosker | <input type="checkbox"/> Sterk grad | <input type="checkbox"/> Noen grad | <input type="checkbox"/> Liten eller ingen grad |
| <input type="checkbox"/> Smart Club | <input type="checkbox"/> Sterk grad | <input type="checkbox"/> Noen grad | <input type="checkbox"/> Liten eller ingen grad |
| <input type="checkbox"/> Post ordre | <input type="checkbox"/> Sterk grad | <input type="checkbox"/> Noen grad | <input type="checkbox"/> Liten eller ingen grad |
| <input type="checkbox"/> TV-shopping | <input type="checkbox"/> Sterk grad | <input type="checkbox"/> Noen grad | <input type="checkbox"/> Liten eller ingen grad |

- ☐ Bensinstasjoner ☐ Sterk grad ☐ Noen grad ☐ Liten eller ingen grad
- ☐ Andre (spesifiser):

.....☐ Sterk grad ☐ Noen grad ☐ Liten eller ingen grad

Spørsmål 5: Hvilke bransjer utenom din egen føler du kommer til å bli dine nærmeste konkurrenter mht. sortimentsglidning og bransjeglidning i årene som kommer?

Spørsmål 6: Hva er etter din mening den viktigste årsak til at dine kunder handler hos deg?

Spørsmål 7: Delta du i noen form for kjedsamarbeid og i tilfellet hvilken form (filial, franchise, selvstendig)?

Spørsmål 8: Får du mesteparten av dine vareleveranser fra leverandører som er:

A: ☐ Lokale ☐ Regionale ☐ Nasjonale eller internasjonale

B: ☐ En enkelt leverandør ☐ Et fåtall leverandører ☐ Et større antall

Spørsmål 9: Hvilke bransjer og butikktyper vil det være viktig for deg å ligge i nærheten av for å trekke kunder?

Spørsmål 10: Hvilke av disse mangler i dag i din nærhet?

Spørsmål 11: Hvilken nytte kan du ha av å samarbeide med andre kjøpmenn i nærheten når det gjelder:

A: Tilgjengelighet og parkeringsforhold:

☐ Stor nytte ☐ En viss nytte ☐ Liten eller ingen nytte ☐ Vet ikke

B: Utnyttelse av eiendommer og lokaler:

☐ Stor nytte ☐ En viss nytte ☐ Liten eller ingen nytte ☐ Vet ikke

C: Utnyttelse av informasjonsteknologi og annen teknologi:

☐ Stor nytte ☐ En viss nytte ☐ Liten eller ingen nytte ☐ Vet ikke

D: Markedsføring:

☐ Stor nytte ☐ En viss nytte ☐ Liten eller ingen nytte ☐ Vet ikke

E: Andre aktiviteter (spesifiser):.....:

☐ Stor nytte ☐ En viss nytte ☐ Liten eller ingen nytte ☐ Vet ikke

Spørsmål 12: Samarbeider du i dag med noen om slike aktiviteter, eller har du planer om slikt samarbeid?

Spørsmål 13: Hvorledes vurderer du utsiktene fremover for butikker av din type i Porsgrunn sentrum de nærmeste årene?

☐ Gode vekstmuligheter ☐ En viss vekst ☐ Uforandret ☐ Tilbakegang

Spørsmål 14: Hva kan Porsgrunn kommune gjøre for å gjøre sentrum mer attraktivt som handlested for dine kunder?

Spørsmål 15: Hva kan "Porsgrunn Min By" gjøre for å gjøre Porsgrunn sentrum attraktivt som handlested?

VEDLEGG 4

INTERVJUGUIDE PORSGRUNN SENTRUM 17-18.06.1992

Bakgrunnsopplysninger

Navn.

Type forretning:

Eierforhold: Leietaker/gårdeier

Bransje:

1. Visjon. Oppfatninger om fremtiden. Muligheter og trusler.

1.1 Hva må til for å gjøre Porsgrunn til et trivelig sted å handle i løpet av en 5-10 års periode?

1.2 Har Porsgrunn noen fremtid som handelssentrum for en større del av Grenlandsområdet?

1.3 Hva er fordelene ved sentrumshandel fremfor å handle i eksterne kjøpesentre?

1.4 Andre ting?

2. Oppfatninger om nåværende situasjon

2.1 Kan du si noe om butikkens lønnsomhetsutvikling de siste 3 år i forhold til tidligere tider?

2.2 Hva er etter din mening årsaken til denne utviklingen?

2.3 Hvorledes bedømmer du fremtidsutsiktene hvis ikke noe blir gjort?

2.4 Er du fornøyd med butikkens lokalisering?

2.5 Har etableringen av Down Town etter din mening ført til økt kundetilstømning til sentrum?

2.6 På hvilken måte er din forretning avhengig virksomheten til andre butikker og næringsdrivende i sentrum? Vi tenker oss her to former for avhengighet:

A: Vi er konkurrenter om de samme kunder og konkurransen er så hard at vi må ta kunder fra hverandre for å oppnå lønnsomhet.

B: Vi er sammen om å trekke kunder til sentrum og skape et variert servicetilbud.

Spørsmål til kommune og serviceinstitusjoner:

Hva er den primære oppgave for vår virksomhet:

A: Legge forholdene til rette og sørge for bistand til de enkelte næringsdrivende slik at de kan drive mest mulig rasjonelt og økonomisk.

B: Legge forholdene til rette og stimulere til samarbeid mellom de næringsdrivende.

Velg A eller B eller begge deler.

2.7 Hvis du skulle samarbeide med noen personer eller næringsdrivende i Porsgrunn, hvem ville du da helst samarbeide med. Nevn tre personer i prioritert rekkefølge:

3. Oppfatninger om utviklingstiltak

3.1 Hvilke typer tiltak må etter din oppfatning til for å styrke handelen i sentrum?

3.2 Hvorledes bør utviklingsarbeidet organiseres og styres?